

528  
71



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGON**

**“LA REFORMA POLITICA MUNICIPAL  
DEL ESTADO DE MEXICO”**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A  
**CARLOS VIÑAS PAREDES**



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

San Juan de Aragón, Estado de México, Diciembre de [REDACTED]

1997



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A MIS PADRES:**

Por todo el apoyo brindado a mi formación profesional, sin cuyo concurso no hubiera sido posible materializarla. Sus desvelos y esfuerzos por hacer de mi un hombre de bien, nunca podré recompensarlos.

**A MIS COMPAÑERAS:**

Parte importante en este proyecto de vida son mi esposa y mis hijas, a quienes agradezco profundamente su fe en mí, su comprensión y su respaldo incondicional. Mi amor y respeto para ellas por ser lo que son y porque me permitieron ser lo que soy.

**A MIS AMIGOS:**

Como reconocimiento a su estímulo reconfortante para alcanzar esta meta. A todos, gracias por su comprensión y apoyo.

**A MI UNIVERSIDAD "CAMPUS ARAGÓN"**

Por ser la tierra fértil que ha permitido germinar, en mí y en muchos de mis paisanos nezahualcoyenses, la semilla del conocimiento y del esfuerzo para ser mejores, a ella y a todos sus maestros que día a día se esfuerzan desinteresadamente por formar mejores hombres y mujeres para alcanzar un México mejor. Muchas gracias.

**A EMILIO CHUAYFFET CHEMOR:**

Mexiquense ejemplar, quien con su trabajo incansable y amor por nuestro Estado, se ha convertido en el guía moral de todos aquellos que participamos de la idea de un México mejor.

**A CÉSAR CAMACHO QUIRÓZ:**

Quien desinteresadamente se encuentra entregado, en cuerpo y alma, a dirigir los destinos de nuestro Estado, para ubicarlo con su atinada dirección, en el lugar que le corresponde dentro de la Federación.

**A JAIME VÁZQUEZ CASTILLO:**

Líder de la LII Legislatura del Estado de México, cuya actuación como legislador se distinguió en beneficio de los intereses supremos del pueblo mexiquense.

## INDICE.

PÁG.

INTRODUCCIÓN.....	6
-------------------	---

### CAPÍTULO PRIMERO.

#### MARCO DE REFERENCIA DEL MUNICIPIO Y SU FORMA DE GOBIERNO.

I.1. EN EL MUNDO.....	9
I.1.1. EN GRECIA.....	9
I.1.2. EN ROMA.....	10
I.1.3. EN LA EDAD MEDIA.....	12
I.1.4. EN LA ÉPOCA MODERNA.....	13
I.1.5. EN LA ÉPOCA CONTEMPORÁNEA.....	14
I.2. EN MÉXICO.....	14
I.2.1. EN LA ÉPOCA PRECOLOMBINA.....	14
I.2.2. EN LA COLONIA.....	16
I.2.3. EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE.....	23
I.2.4. EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824.....	24
I.2.5. EN LA CONSTITUCIÓN DE 1836.....	24
I.2.6. EN EL PROYECTO DE LA MINORÍA DE 1842.....	26
I.2.8. EN LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843.....	27
I.2.9. EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857.....	27
I.2.10. EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.....	33

### CAPÍTULO SEGUNDO.

#### CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DEL MUNICIPIO.

II.1. ORIGEN DEL MUNICIPIO.....	34
II.2. CONCEPTO GRAMATICAL.....	34
II.3. CONCEPTO LEGAL.....	35
II.4. CONCEPTO DOCTRINAL.....	36
II.5. CONCEPTO JURISPRUDENCIAL.....	38
II.6. CONCEPTO QUE SE PROPONE.....	40
II.7. ELEMENTOS DEL CONCEPTO PROPUESTO.....	40
II.8. NATURALEZA JURÍDICA.....	40

**CAPÍTULO TERCERO.  
EL MUNICIPIO MEXIQUENSE Y SU FORMA DE GOBIERNO.**

III.1.	EL ESTADO DE MÉXICO. SU CREACIÓN, ANTECEDENTES Y ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA.....	42
III.1.1.	LAS CONSTITUCIONES POLÍTICAS DEL ESTADO DE MÉXICO...	46
III.1.1.1.	LA CONSTITUCIÓN DE 1827.....	47
III.1.1.2.	LA CONSTITUCIÓN DE 1861.....	50
III.1.1.3.	LA CONSTITUCIÓN DE 1870.....	52
III.1.1.4.	LA CONSTITUCIÓN DE 1917.....	54
III.2.	EL MUNICIPIO MEXIQUENSE EN LOS DEBATES DEL CONSTITUYENTE LOCAL DE 1917.....	59

**CAPÍTULO CUARTO.  
LA REFORMA POLÍTICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO.  
LEGISLACIÓN VIGENTE.**

IV.1.	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	60
IV.2.	DECRETO NÚMERO 72 QUE REFORMA Y ADICIONA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MÉXICO, DEL TREINTA Y UNO DE OCTUBRE DE 1917, DE FECHA VEINTICUATRO DE FEBRERO DE 1995.....	64
IV.3.	LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO.....	70
IV.4.	CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO.....	70
	PROPUESTA.....	100
	CONCLUSIONES.....	102
	BIBLIOGRAFÍA.....	107

## INTRODUCCIÓN

En el municipio descansan las bases de la actual estructura gobierno y viene a ser la forma de organización política en donde se concreta en forma directa la participación de la sociedad. Conocer y comprender su desarrollo y el papel que ha desempeñado en el tiempo y el espacio en nuestro país, nos permitirá tener una visión amplia y una perspectiva del cambio que esta viviendo actualmente.

En los tiempos que vivimos es una exigencia que las acciones gubernamentales estén a la luz pública y es en los ayuntamientos donde la democracia adquiere plena expresión, de ahí la importancia de que deban ser fortalecidas las bases de la organización política y administrativa de los estados, que son los municipios.

Es incuestionable que en nuestro país la ciudadanía cada vez se preocupa más por las cuestiones que atañen a su comunidad; de ahí que una de las principales demandas de nuestra sociedad consista en que los problemas tengan respuestas en la propia comunidad, quién mejor que nadie tiene conocimiento de sus carencias y, en consecuencia, tiene las mejores propuestas para enfrentarlos y superarlos a través de los programas de gobierno de los municipios.

Debido a la crisis económica que hoy día enfrentamos, en nuestro país la pobreza se ha agudizado, el desempleo ha crecido y los problemas sociales han rebasado todas las expectativas, por lo que es necesario que esta situación sea atacada de raíz en donde existe el problema y la solución, que es propiamente el municipio. Lo anterior, sólo podrá lograrse con un cambio de actitud del gobierno federal y los gobiernos estatales hacia el municipio, quienes deben respetar plenamente su autonomía.

Atendiendo a los comentarios anteriormente vertidos y a la oportunidad que nos ha brindado la vida de participar en la diversas actividades políticas del Municipio de Nezahualcóyotl, así como en el interés que nos despertaron en nuestro paso por las aulas, materias como Derecho Constitucional, Derecho Administrativo y Ciencia Política, al tener que tomar la trascendental decisión de elegir el tema para realizar nuestro trabajo de investigación para elaborar la presente tesis, nos inclinamos por uno tan apasionante y tan actual como es la reforma política, específicamente la del municipio mexicano.

Lo anterior, lo hicimos tomando en consideración la reforma política del Estado de México, la cual desde nuestro particular punto de vista representa un avance legislativo en la materia en nuestra entidad para perfeccionar nuestra democracia, ya que incluso se adelanto en algunos tópicos a la reforma política federal y del Distrito Federal, entre los que podemos mencionar el referéndum constitucional y legislativo, así como la iniciativa popular. Asimismo, tomaron carta

de naturalización en la legislación electoral mexiquenses instituciones contempladas a nivel federal, tales como la ciudadanía y autonomía de los órganos electorales, los topes de campaña y la regulación de la observación electoral, además de que quedó suprimida la autocalificación de la Legislatura local.

El tema que nos ocupa tiene especial relevancia por el momento histórico que vivimos, pues toda la sociedad en su conjunto exige hacer efectivo el federalismo mexicano, a efecto de descentralizar la vida política nacional para reconocerles a las entidades federativas y a los municipios facultades que les corresponden por derecho propio y, con las cuales podrán afrontar con mayor eficiencia y oportunidad los problemas que aquejan a las comunidades locales, mismos que sólo se podrán resolver con una mayor participación de la población en la toma de decisiones de gobierno; bien sea, a través de una composición más plural de los ayuntamientos en donde se encuentren representadas todas las corrientes políticas que conforman el espectro social; o bien, mediante la instrumentación de mecanismos de participación directa de la comunidad en la toma de decisiones fundamentales para la vida propia de los municipios, como es el caso de los procedimientos de democracia semidirecta tales como la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum.

El municipio representa la realización de la democracia a escala para lograr una República democrática, es algo articulado que se construye de abajo hacia arriba; la base son los municipios, donde el pueblo debe tener participación directa e inmediata. El municipio como primer nivel de gobierno es el instrumento más adecuado para organizar los esfuerzos de la colectividad, es la instancia donde la democracia tiene su mayor expresión, ya que la elección del ayuntamiento se realiza en forma directa por mayoría de los vecinos, e inclusive por los grupos minoritarios, quienes quedan representados en forma proporcional y es por eso, precisamente, que ahí la reforma política debe cobrar vida, lo que justifica con creces la importancia de su estudio.

El primer capítulo del presente trabajo se dedica al análisis de las principales hipótesis sustentadas por los estudiosos de la materia acerca del surgimiento del municipio, así como su desenvolvimiento en las sociedades más representativas de la antigüedad: Grecia, Roma y España. De igual forma analiza las múltiples y diversas modificaciones de que fue objeto en nuestro país a partir de la Constitución de 1824 y al dictarse la Ley de Arbitrios, así como su estancamiento durante el porfiriato. Asimismo, se trata brevemente el tema del municipio durante la revolución que es cuando se origina el municipio libre del México de nuestros días.

Dentro de este capítulo se habla del municipio a través de los diferentes textos constitucionales que ha tenido nuestro país y se presenta una semblanza de las características del municipio mexicano hasta antes de la reforma del artículo 115 constitucional del 2 de febrero de 1983.

El concepto y naturaleza jurídica del municipio son tratados en el capítulo segundo, mientras que el capítulo tercero se dedica a realizar una breve semblanza sobre el tratamiento que da la Legislatura local del Estado de México al municipio mexicano, a través de sus constituciones y demás disposiciones reglamentarias.

En el capítulo cuarto se hace referencia a la reforma política mexicana y se hacen las propuestas que se consideran procedentes para avanzar en este renglón en el municipio.

Sabemos que mucho se ha hablado sobre el municipio, de ahí que no pretendemos descubrir nada nuevo al entrar a su estudio, sobre todo en lo que se refiere a sus antecedentes históricos, su evolución y su naturaleza jurídica; no obstante lo anterior, consideramos de especial importancia los cambios que en nuestro país se están gestando actualmente, en donde, sin lugar a dudas, nuestro municipio deberá jugar un papel fundamental para alcanzar mejores niveles de vida para nuestro pueblo.

Es por ello que nuestro trabajo tiene la pretensión de proponer las adecuaciones que procedan al marco jurídico que rige al municipio mexicano, pues no obstante que estimamos que, aún cuando es necesario profundizar en las reformas, a nivel estatal las condiciones legislativas están dadas para la transición política, mientras que a nivel municipal es necesario como siguiente paso proponer las adecuaciones que procedan a la Ley Orgánica Municipal y su reglamentación, así como su difusión entre la comunidad, a fin de propiciar una mayor participación de las comunidades para perfeccionar nuestras instituciones.

Nuestro deseo es aportar algunas sugerencias para avanzar en la democratización de nuestra vida municipal, democratización que seguramente permitirá resolver muchos problemas que hoy día aquejan a nuestro país y, como consecuencia, alcanzar mejores condiciones de vida para nuestras comunidades.

## **CAPÍTULO PRIMERO MARCO DE REFERENCIA DEL MUNICIPIO**

### **1.1. EN EL MUNDO.**

Existen dos hipótesis fundamentales que tratan de explicar el origen del municipio: la primera es la jurnaturalista o sociológica que afirma que el municipio se deriva del derecho natural, es decir de las necesidades del grupo humano asentado en un lugar determinado; la segunda es la escuela legalista o positivista, según la cual el municipio es producto directo de la ley y poco o nada tiene que ver con las necesidades del grupo.

Las primeras ciudades nacen como un fenómeno social antes que los estados y las naciones y es precisamente con ellas como surge la organización municipal. Al respecto, no podríamos afirmar que las primeras ciudades hayan sido municipios, pues éstas no contaban con el reconocimiento de un estado, o bien, carecían de la forma de gobierno representativo. Dicho de otra forma no reunían los requisitos del municipio actual.

No obstante lo anterior, es importante reconocer que el municipio no siempre ha estado ligado a la administración de las ciudades, pues si nos remontamos a la antigüedad nos encontramos con que existió el municipio de tipo rupestre o rural.

En lo que se refiere al nacimiento de los centros urbanos, diversas teorías tratan de explicarlo, entre las más aceptadas podemos mencionar la que sostiene que algunas ciudades primitivas necesitaban un sistema de gobierno y una serie de leyes para administrar los bienes y servicios que ofrecían a sus habitantes, así como también para regular la vida social de los mismos. En estas ciudades fue en las que se sembró la semilla que siglos más tarde fructificaría en diversos sistemas municipales, entre ellos, el de los pueblos griego y romano, que tanta importancia tienen en los regímenes occidentales modernos, entre los que se encuentra el de nuestro país.

Es inquestionable que el avance y evolución de las ciudades se da a partir del surgimiento de los citados sistemas de gobierno, pues es así como sus habitantes empiezan a tener acceso a servicios de los que carecían cuando vivían aislados.

#### **1.1.1. EN GRECIA.**

Sin lugar a dudas en la polis griega surgen las bases de la actual organización estatal, los griegos se preocuparon por atender la autonomía local, la igualdad civil y política de sus ciudadanos y la existencia de funcionarios encargados de administrar los servicios y proporcionar seguridad.

Originariamente los griegos se basaron en un sistema patriarcal, el cual con el tiempo sufrió una transformación para dar paso al sistema de gobierno de la ciudad, lo que permitió el crecimiento de las ciudades y el florecimiento en éstas de la filosofía, las artes y las ciencias.

El legislador ateniense Solón se encargó de llevar a cabo importantes reformas en materia social, para ello elaboró una constitución que daba derecho a todos de formar parte de las asambleas del pueblo y ocupar las magistraturas. "Clistenes consumó esta reforma, repartiendo al pueblo en vez de cuatro, como sucedía en tiempos de Solón, en diez tribus nuevas y dividió a éstas en demos (municipios)"<sup>1</sup>.

Los demos eran una especie de barrios con su división administrativa y gobierno propio, en donde los ciudadanos se organizaban para ejercer sus derechos. Sus dirigentes eran elegidos por el pueblo y los llamaban demarcas. Al respecto, resulta conveniente hacer notar que "el demos es el cuerpo de los miembros de la ciudad y no de todos sus habitantes, pues los esclavos y los metecos están excluidos; no es el hombre como hombre sino el ciudadano lo que tiene valor; ese es por lo menos, el principio. El demos reunido es soberano; sus atribuciones son universales y sus poderes ilimitados"<sup>2</sup>.

El hecho de que la administración municipal actual guarde algunas reminiscencias griegas ha sido motivo para considerar al demos griego como el primer antecedente histórico del municipio, pues en las ciudades helénicas había funcionarios encargados del orden, regulación de mercados, vigilancia de pesas y medidas y rectoría de cuentas, entre otros.

### 1.1.2. EN ROMA.

Entre los pueblos griego y romano hubo muchas semejanzas, y si bien es cierto que los romanos conquistaron a los griegos militarmente, resulta incuestionable que los griegos los hicieron con los romanos culturalmente.

Los romanos se organizaron bajo un sistema patriarcal, siendo el pater familias quien contaba con pleno derecho a la ciudadanía romana. Las poblaciones que habitaron la Península Itálica en el siglo IV antes de nuestra era contaban ya con una organización municipal. Las religiones locales les hacían conservar su autonomía. En la mayoría de ellas las clases inferiores habían arrancado a la clase aristocrática patriarcal el derecho a la ciudad.

---

<sup>1</sup> Gerardo Venegas, Rubén, Régimen Constitucional de los Municipios y Examen del Juicio Político a los Ayuntamientos y sus Miembros, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México 1985, pág. 40.

<sup>2</sup> Berr, Henri, Prólogo a la ciudad Griega de G. Glotz, La Evolución de la Humanidad, T. XV, De. LTERA, México 1957.

La mayoría de los tratadistas de la materia coinciden al señalar que Roma expandió sus dominios por todo el continente europeo y para conservar las tierras conquistadas establecieron un régimen municipal que se fue generalizando poco a poco. Dentro de los pueblos dominados por Roma podemos citar los súbditos, *ceditti*, que eran los que bajo juramento se les hacía renunciar a sus instituciones municipales, no sólo a su gobierno, sino también a su religión y a su derecho privado. Habla otra categoría los aliados o *socii*. Fustel de Coulanges detalla la organización que guardaban "...el día que ingresaban en la dominación romana se estipulaba que conservarían su régimen municipal y seguirán organizados en ciudades".<sup>3</sup>

En esta época encontramos una primera experiencia entre la vida municipal y la ciudad-estado. La prueba es que dichas ciudades enviaban anualmente a sus representantes para tratar en el Senado romano los asuntos que les afectaban.

Las ciudades que conservaren su organización municipal eran llamadas municipios, en virtud de que estaban obligadas a contribuir a las cargas del estado, tributo al que le llamaron *municipia* derivado de la palabra *manus* (carga).<sup>4</sup>

De igual forma que las demos lo hacían en Grecia, los municipios romanos administraban los servicios públicos, entre otros, el suministro de agua, servicios de bomberos, drenaje, construcción y mantenimiento de caminos y puentes, limpieza de las calles y vigilancia de los mercados.

La ciudad-estado romana logró aglutinar en su seno varios municipios, cada uno de éstos con una relativa autonomía administrativa local y sus gobernantes, entre ellos los ediles que vigilaban el buen funcionamiento de los servicios urbanos. Los municipios romanos fueron clasificados como: municipios con derecho completo, municipios con sólo parte del derecho, municipios con derecho a conservar su legislación y municipios que adoptaron la legislación romana.<sup>5</sup>

Los romanos llamaban "*municipia foederata*" a los que gozaban de los derechos de la ciudadanía romana y disfrutaban de la independencia administrativa; y "*municipia cetera*" a los que no tenían derecho a la completa ciudadanía romana, pero que se les respetaba su organización local.<sup>6</sup>

Las notas características del municipio romano fueron un territorio, una asamblea general formada por todo un pueblo y un cuerpo deliberante llamado

<sup>3</sup> De Coulanges, Fustel, La Ciudad Antigua, citado por Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal, Editorial Porrúa, S.A.,

<sup>3</sup> Edición, México 1985, pág. 65.

<sup>4</sup> Valenzuela Ávila, Oscar, Aspectos del Derecho Constitucional sobre el Municipio, Editado por el X Ayuntamiento de Mexicali, pág. 99.

<sup>5</sup> Ochoa Campos, Moisés, op. cit., pág. 67.

<sup>6</sup> Idem, págs. 68-69.

curia, formaban al municipio romano. El poder público de los municipios romanos se ejercía por los siguientes funcionarios:

1. Los "*Djunviros*", como órgano ejecutivo colegiado, con facultades judiciales y legislativas.
2. Los "*Ediles*", con funciones de policía en general para cuidar la seguridad, la higiene y las costumbres.
3. El "*Curator*", funcionario encargado de velar por los intereses fiscales.
4. El "*Defensor Civitatis*", con funciones de supervisión de la inversión de rentas y de defensor de los contribuyentes.<sup>7</sup>

Con el surgimiento del imperio romano se centraliza el poder en la persona del César, con lo que se estrangula el gobierno municipal y se anula el desarrollo de la vida ciudadana alcanzada durante la República.

Los romanos ejercieron su poder en casi toda Europa, gran parte del Asia menor y el norte de África: uno de los pueblos sojuzgados por ellos fue España, donde implantaron su régimen municipal, el cual obtuvo carta de naturalización con algunas variantes, derivándose algunas de sus características a todos los países de habla castellana, incluyendo el nuestro.

### I.1.3. EN LA EDAD MEDIA.

En la época medieval España vivió inmersa en una lucha contra los árabes. Los pequeños reinos en que se encontraba dividida permitieron que las libertades municipales comenzaran a florecer durante la reconquista. Dichas libertades tuvieron distintos orígenes, así tenemos que "en ocasiones los monarcas establecían nuevos núcleos de población, atrayendo gente a ellos, con objeto de que sirvieran de dique a los ataques de los árabes, concediendo franquicias y privilegios a sus moradores, por ser los más afectados por las luchas. Dichas franquicias y privilegios tomaron el nombre de fueros de frontera".<sup>8</sup>

El municipio romano con algunas reformas provenientes de la organización visigoda fue adoptado por los españoles. El sistema feudal europeo asfixiaba a los municipios; sin embargo, según Marx y Engels "el siervo en pleno régimen de servidumbre, llegó a ser miembro de la comuna, lo mismo que el pequeño burgués llegó a elevarse a la categoría de burgués bajo el yugo del absolutismo feudal"<sup>9</sup>, y efectivamente, los siervos y comerciantes formaron municipios.

En esta época, los consejos municipales eran autónomos política y administrativamente. Con el tiempo se integraron dos consejos municipales: uno popular y otro constituido por funcionarios. El primero se conocía como cabildo

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> De la Garza, Sergio Francisco, *El Municipio, Historia, Naturaleza y Gobierno*, Editorial JUS, México 1947, pág. 58.

<sup>9</sup> Marx, Carl y Federico Engels, *Manifiesto del Partido Comunista*, Ediciones de Lenguas Extranjeras, Moscú, tomo I, pág. 33.

abierto y el segundo como secular, mismo que más tarde se conoció como ayuntamiento.

El incremento del poderío de los señores feudales se basó en los municipios. Hecho que va a propiciar que los funcionarios municipales se reúnan con el rey Alfonso V de Castilla para promulgar el fuero de León en el año 1020. Dichos fueros fueron confirmados por las Cortes que reunió el rey Alfonso VII, lo que fortaleció al municipio, sirviendo de modelo para las legislaciones municipales subsecuentes. Por su parte, Jaime el Conquistador implemento un sistema de ingresos que evitó la explotación tributaria de los señores feudales; no obstante lo anterior, el rey Alfonso el Sabio promulgó el Código de la Siete Partidas, a través del cual los burgueses se apoderaron de los Ayuntamientos y prácticamente dieron fin a los cabildos abiertos.

Los primeros corregidores aparecieron en España en el año de 1396, durante el reinado de Enrique III, su misión era ejercer su autoridad sobre las poblaciones y presidir las juntas municipales. Alfonso XI eliminó de los municipios los puestos de elección popular, lo que trae como consecuencia que éstos lleguen a nuestro continente como simples corporaciones administrativas intervenidas por el poder central.

Con Carlos V se inicia la venta de puestos públicos y la agregación de impuestos, además de que se busca reducir los fueros y las libertades de que gozaban las comunas, quienes aún eran fuertes y representaban un sector político y económico al que debía respetarse, lo que las llevó a rebelarse a pesar de que el rey les había ofrecido no dar ningún cargo a extranjeros. La rebelión de las comunidades se manifiesta drásticamente en Segovia, al ensañarse el pueblo contra dos alguaciles y un procurador, situación que es reprimida inmediatamente por el Consejo Real y que tiene su fin en el desastre de Villalar.

#### **1.1.4. EN LA ÉPOCA MODERNA.**

El municipio en la Europa absolutista tiene un giro completo como consecuencia de la derrota de Villalar y la represión de la germanías (hermandades) valencianas, pues al sucumbir ambas en España darán paso al absolutismo centralista, característica principal de esta época.

Durante el despotismo ilustrado los municipios europeos tuvieron una centralización administrativa y fiscal absoluta. Los reyes para centralizar aún más su poder, crearon la real ordenanza, quien se encargaba de nombrar a los intendentes del ejército en cada pueblo, villa o ciudad. Sin embargo, el poder de los reyes se empezó a resquebrajar a partir del último cuarto del siglo XVIII, ya para el año de 1776 los Estados Unidos de América logran su independencia de Inglaterra y dan vida a la primera República Federal. Otro golpe mortal a la monarquía es

asestado por los franceses, quienes con su revolución establecen los cimientos del estado democrático liberal burgués basado en los principios de libertad, igualdad y fraternidad. Estos dos grandes movimientos revolucionarios tuvieron gran influencia en las municipalidades modernas, entre las que se cuentan las del México actual.

Al respecto, podemos decir a grandes rasgos que el municipio durante la época moderna fue un municipio sumiso al poder central y su análisis lo referiremos a su implantación en América durante la conquista y la colonia, cuestión que trataremos más adelante.

#### **I.1.5. EN LA ÉPOCA CONTEMPORÁNEA.**

Como ya quedó establecido anteriormente con la revolución francesa y la guerra de independencia de los Estados Unidos de América se da fin a los regímenes absolutistas, quienes ceden su lugar a las democracias liberales, lo que hace renacer la vida municipal y le da una mayor relevancia a las comunas como el primer contacto entre el gobierno y el pueblo. Las ideas de la revolución francesa van a significar un avance en materia municipal. La Ley del 14 de diciembre de 1789 afirmó en Francia la existencia de un poder municipal con atribuciones específicas. Junto a los tres poderes clásicos de Montesquieu, el municipio adquirió el carácter de cuarto poder, constituyéndose en un importante antecedente en la actitud liberadora de lo cabildos coloniales.

La influencia de la revolución francesa fue determinante para el movimiento precursor de la independencia de nuestro país, situación que se reflejó en el orden municipal, ya que es precisamente el Ayuntamiento de la capital el que en el año de 1808 va a apelar a la soberanía popular para buscar la independencia de nuestro país.

#### **I.2. EN MÉXICO.**

La colonización de América por los españoles trae consigo el régimen municipal. Los primeros municipios establecidos en las Antillas se caracterizaron por la participación del pueblo (previllalares), razón por la cual contaron con las prerrogativas de los fueros de León; mientras que los que se establecieron en la Nueva España, fueron posvillalares ya que trajeron su sumisión.

#### **I.2.1. EN LA ÉPOCA PRECOLOMBINA.**

Durante esta época en el territorio que actualmente ocupa nuestro país se encontraba habitado por diversos grupos étnicos con variados niveles culturales, destacándose por su desarrollo los Mayas en el sur y los Aztecas en el centro. En el siglo VI de nuestra era se desarrollo en la región sureste la civilización Maya, la cual se encontraba asentada en la península de Yucatán, que comprendía los

actuales estados de Tabasco y Chiapas, así como el territorio de lo que hoy es Guatemala, Honduras y El Salvador en Centroamérica.<sup>10</sup>

La grandeza y complejidad de los magníficos centros ceremoniales mayas, junto con sus conocimientos, hacen suponer que las obras y la prestación de los servicios en sus centros poblados, debieron de haber contado con sistemas de administración de gobierno, así como de participación de la sociedad y de tributación, bastantes avanzados. Cada centro de población era dominado o gobernado por un cacique llamado *Batab*<sup>11</sup>. Como en todas las culturas los poblados más fuertes dominaban a los débiles, y como consecuencia de ello, estos últimos estaban obligados a pagarle tributo.

Al respecto, resulta conveniente comentar que existe poca información sobre este gran pueblo, pues durante la época de la colonia fueron destruidos la mayor parte de sus documentos y antecedentes.

Otro pueblo que tuvo un gran desenvolvimiento fue el de los aztecas, quienes durante el siglo XIV fundan sobre un pequeño islote la ciudad doble de Tenochtitlan-Tlatelolco, quedando sometidos al señor de Azcapotzalco<sup>12</sup>. En un principio vivieron muy precariamente, pues para sobrevivir tuvieron que dedicarse a la pesca, la caza, la fabricación de canoas y la guerra. El lugar que sirvió como sede de esta cultura fue la Gran Tenochtitlan, actual ciudad de México. Tenochtitlan tuvo una traza rectangular relativamente regular con su centro ceremonial en posición central y las calzadas de Iztapalapa-Coyoacán, Tacuba y Tepeyac convergiendo al centro desde el sur, oeste y norte, conjuntamente con los cuatro grandes barrios en que se dividía la zona residencial y sus subdivisiones menores: los *Calpuli* y los *Taxilacalli*.<sup>13</sup>

El centro de la ciudad de Tenochtitlan estaba fijado por la ubicación del Templo Mayor. Cerca de este templo, había otras construcciones (templos, adoratorios, palacios, etc.), que formaban el núcleo urbano principal; de ahí partían calzadas que conducían hacia los cuatro puntos cardinales. La ciudad quedaba dividida en cuatro partes o (*campas*), que a su vez se subdividían en *calpulis* (veinte en total).

El Calpuli es para Ochoa Campos el antecedente más remoto del municipio en nuestro país, describiéndolo de la siguiente manera: "es el sitio ocupado por un linaje, es decir, por un grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad, cuyo antepasado divino o nahual era el mismo. Por ello cada

<sup>10</sup> Jiménez Moreno, Wigberto y otros, Historia de México, Editorial Porrúa, S.A., México 1975, pág. 73.

<sup>11</sup> Centro Nacional de Estudios Municipales, El Municipio Mexicano, Secretaría de Gobernación, Primera Edición, México 1965, pág. 87.

<sup>12</sup> Idem., pág. 48.

<sup>13</sup> Messmacher, Miguel, La Ciudad de México, Pasado, Presente y Futuro, Departamento del Distrito Federal, México 1979, págs. 44-45.

Calpulli tenía un dios particular, un nombre y una insignia particular y lo que para nuestro objeto tiene mayor significación, un gobierno también particular".<sup>14</sup>

Los rasgos del Calpulli se asemejan al municipio actual, toda vez que era una especie de municipio rural primitivo, pues era una población asentada en una área territorial delimitada que contaba con un gobierno y un grupo de funcionarios encargados de cuidar el orden. El *Calpultec* o *Chinancalec* eran la máxima autoridad y su papel de funcionario local le daba atribuciones que participaban a la vez de una naturaleza judicial, administrativa y policiaca.<sup>15</sup> El gobierno era colegiado y se depositaba en un Consejo. Contaba con funcionarios tales como:

- El *Teachcua* especie de alcalde encargado de la administración.
- El *Tecubilli*, jefe militar del Calpulli.
- Los *Tequitlatos*, directores de los trabajos comunales.
- Los *Calpizquez*, encargados de recaudar los tributos.
- Los *Topiles*, que ejercían oficios de gendarmería.

"A los *Chinancalec*, los habitantes del Calpulle les labraban una cementera para sus sustento y gastos, y les daban servicio personal de criados de leña y agua. Este tributo no lo hacían por obligación ni por mando del señor supremo, sino por costumbre y en atención a los servicios que recibían de este funcionario que miraba por las tierras del Calpulli y defendían y amparaban a los habitantes del mismo".<sup>16</sup>

En este sentido, Ochoa Campos sostiene que en la organización social de los pueblos indígenas era común la existencia del municipio natural de carácter agrario, el cual en un grado más avanzado coexiste y se sobrepone al clan totémico, otro tipo de comunidad, fincada en los lazos tribales, que adquiere ya las características del municipio político, por cuanto se desarrolla lentamente y con mayor proximidad, dentro del área de interinfluencias de una organización estatal.

### 1.2.1. EN LA COLONIA.

El 22 de abril de 1519 es fundado por Hernán Cortés el primer municipio y cabildo en nuestro país, llamado la Villa Rica de la Vera Cruz. Su fundación viene a ser consecuencia directa de fincar la estructura jurídico-política del territorio por conquistar, pues su propósito inmediato era dotar a Cortés de autoridad para realizar la conquista en México, en virtud de que Diego Velázquez, Gobernador de Cuba, se los había retirado antes de partir de la Habana. El Ayuntamiento por el nombrado le confiere poderes para llevar a cabo la conquista y le designan Justicia Mayor y Capitán General de las fuerzas que habrían de acometerla. Jurídicamente la manobra de Cortés es la más perfecta posible pues logra independizarse de

<sup>14</sup> Ochoa Campos, op. cit., pág. 33.

<sup>15</sup> Idem, pág. 35.

<sup>16</sup> Centro Nacional de Estudios Municipales, op. cit., pág. 35.

**Velázquez y legaliza la autoridad con que va iniciar la conquista. De lo anterior da cuenta Bernal Díaz del Castillo, quien relata:**

*"Y luego le dimos poderes muy vastísimos, delante de un escribano del Rey que se decía Diego de Godoy... y luego ordenamos de hacer y fundar y poblar una villa que se nombró la Villa Rica de la Vera Cruz, porque llegamos jueves de la cena y desembarcamos viernes santo de la cruz. Rica por aquel caballero... que se llegó a Cortés y mirase las tierras ricas y que supiese bien gobernar, y quiso decir que se quedase por Capitán General, el cual era Alonso Hernández de Puertocarrero.*

*"...y fundada la Villa, hicimos alcaldes y regidores, y fueron los primeros alcaldes Alonso Hernández Puertocarrero y Francisco de Montejo, y a este Montejo, porque no estaba muy bien con Cortés, por meterle en los primeros y el principal, le mandó nombrar por alcalde; y los regidores dejarlos he de escribir, porque no hace el caso que nombre algunos; y diré como se puso una picota en la plaza y fuera de la villa una horca, y señalamos por capitán para las entradas a Pedro de Alvarado, y maestre de campo a Cristóbal de Olid, y alguacil mayor a Juan de Escalante, y Tesorero Gonzalo de Mejía, y contador Alonso de Ávila, y alférez a Fulano Corral...y alguacil del real a Ochoa, Vizcaino, y a un Alonso Romero."<sup>17</sup>*

A partir de este acto jurídico, se inicia la legislación municipal que dio vida a esta institución durante el virreinato y que llega hasta nuestros días en toda la tradición que se tuvo en las ciudades griegas y romanas y se consolida en las comunas españolas.

Posteriormente se fundan los municipios de Tepeaca, Puebla, Coyoacán y el de la ciudad de México. La principal institución política de los pueblos españoles era el cabildo o consejo municipal. Establecer éste era el primer acto en la fundación de un pueblo colonial, es por ello que una vez creado el municipio en el orden político, era necesario que existiera de facto, esto es, que se contará con una auténtica comunidad social, organizada y circunscrita a una localidad determinada y en la que los individuos se hallasen ligados por lazos de vecindad.

Conquistada Tenochtitlan, Cortés expide las primeras ordenanzas que tienen aplicación en la recién fundada capital de la Nueva España. En el año de 1573 son aplicadas en nuestro territorio las famosas Ordenanzas sobre Descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias expedidas por Felipe II,

---

<sup>17</sup> Díaz del Castillo, Bernal, *Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España*, Editorial Porrúa, S.A., Capítulo XLII, México 1991, pág. 72.

mismas que tuvieron vigencia hasta el año de 1776,<sup>18</sup> año en el que se dictaron las Ordenanzas de Intendentes.

Sobre la llegada de los españoles al Valle de México, Miguel Messmacher señala que: "A diferencia de lo que hicieron en otras porciones del continente, en México los españoles fundaron la capital de sus posesiones, no sobre la costa sino tierra adentro, en el emplazamiento de la antigua capital mexicana, aprovechando las ventajas políticas y aún físicas que esto les reportaba".<sup>19</sup>

El gobierno de la Nueva España estuvo a cargo de gobernadores reales y enviados. En 1529 se estableció la primera Audiencia que asumirla junto con la justicia que era su facultad propia, el gobierno. En 1535 los asuntos de gobierno fueron manejados por el Virrey, en tanto que la Audiencia continuó como Supremo Tribunal y como cuerpo consultivo. El aparato de gobierno español estaba dividido en cinco ramas horizontales: gobierno (administración civil), justicia, militar, hacienda y eclesiástica. Estas ramas tenían jurisdicciones no siempre equivalentes y a veces bastante diferentes.

En el periodo de 1550-1570 la Nueva España fue dividida en cuarenta provincias encabezadas por un Alcalde Mayor. En el Valle de México se encontraban las provincias de Cuautitlan, Tezcoco, México y Chalco. De hecho, estas provincias recuperaban en cierto sentido la extensión de los señorios indígenas más importantes del valle a la llegada de los españoles: el Tepaneca para Cuautitlan, el Acolhua para Tezcoco, el específicamente Mexica para México y el Chalca y Xochimilca para Chalco.

Las Alcaldías Mayores aparecen en el año de 1570, la Nueva España contaba con ciento veintinueve y constituían las jurisdicciones civiles en las que estaba dividido su territorio. En el espacio actual del Distrito Federal se encontraba parte o la totalidad de las Alcaldías Mayores de Cuyuacan, Chalco, Mexicalzingo, México, Sochimilco y Tacuba. Dentro de la cuenca de México estaban Cuyuacan, Chalco, Mexicalzingo, México, Sochimilco, Tacuba, Cuautitlan, San Cristóbal Ecatepec, Teotihuacan, Tezcoco, Zumpango de la Laguna y Coatepec.<sup>20</sup>

Al crearse las intendencias en el año de 1786, las alcaldías mayores pasaron a ser partidos o subdelegaciones, con mínimas modificaciones en sus funciones. La ciudad de México quedó incluida en la Intendencia de México. Las intendencias estaban a cargo de funcionarios representantes directos de la Corona española que se llamaban intendentes, las cuales limitaron en gran medida las decisiones de los ayuntamientos novohispanos en lo que a finanzas se refiere.

<sup>18</sup> Ochoa Campos, op. cit., págs. 111 a la 113 y Jiménez Moreno y otros, op. cit., págs. 232 y sigs.

<sup>19</sup> Messmacher, Miguel, op. cit., pág. 52

<sup>20</sup> Centro Nacional de Estudios Municipales, op. cit., pág. 96.

En el siglo XVIII la dependencia de los municipios en relación con la autoridad central se agravó, pues el rey de España dispuso en 1767 el establecimiento en la ciudad de México de una Contaduría General que llevaría el control de todas las municipalidades. En lo sucesivo la intervención de intendentes en la Nueva España deterioró aún más la autonomía hacendaria de los municipios, pues éstos tuvieron como funciones el control de las cuentas municipales y la información cotidiana del estado de las mismas a la Junta de la Real Hacienda Española. Posteriormente, el virrey por acuerdo del monarca español, nombró regidores para que discutieran con los empleados locales los negocios del municipio.

Asimismo, correspondía a los intendentes organizar las actividades agrícolas, comerciales y mineras, la creación de caminos, la conservación de calles, la construcción de edificios municipales, etc., lo que motivo que en la época el poder de decisión recayera fundamentalmente en el virrey y en los intendentes, representantes directos del Estado español. Durante esta época, el Virrey Francisco de Croix acaparó funciones importantes que venían realizando los ayuntamientos de la Nueva España. Organizó la limpieza de las calles, la reparación de los caminos, la provisión de agua potable, los baños públicos, la iluminación, los hospitales, las cárceles, las casas de niños, entre otros servicios.

Cuando se tomaba la decisión de fundar una población, se convocaba a los que quisieran ir a asentarse en ella, a quienes se les daba el título de adelantado, o alcalde mayor, corregidor o alcalde ordinario según el tamaño de la fundación. El compromiso era fundar, por lo menos, tres ciudades para lo cual se les fijaba un plazo. Como Alcalde Mayor, la fundación debía ser una ciudad provincial o diocesana y sus sufragáneas; como alcalde ordinario, la ciudad sería sufragánea con los lugares de su jurisdicción para labranza y crías de ganado.

Doña Juana reina de España, promulgó el 15 de octubre de 1522 una Cédula Real a través de la cual el cargo de regidor se vendía al mejor postor y su propietario podía venderlo a otra persona; en caso de muerte, el cargo se revertía a la corona. La razón de esta práctica, según algunos historiadores era la falta de dinero de la corona española; y tan era así que cuando no se vendían los empleos municipales, se daban en arrendamiento, sobre todo los de menor importancia.

Los títulos 20, 21 y 22 del Libro VIII de la Recopilación de las Leyes de los Reinos de Indias hecha por Carlos II en 1681, contenían más de 66 leyes o cédulas reales, dedicados a la venta, la renuncia y la confirmación de los oficios públicos, por lo que la práctica estaba muy extendida y bastante reglamentada en los reinos de España y del nuevo mundo. En la Ley Primera, del título 20, por ejemplo, expedida por la reina Juana el 15 de octubre de 1522, y confirmada después por Carlos I el Emperador (1557), Felipe II (1581), Felipe III (1610) y Felipe IV (1645),

se establece que "nuestra voluntad es, y mandamos que sean vendibles, y renunciables los oficios. . . como hasta ahora se ha observado, según vuestras resoluciones, general, y especialmente dadas". A continuación, la misma ley enumera los oficios vendibles, que son en gran cantidad, entre los que destacan alguaciles, escribanos, procuradores, tesoreros, tasadores, "y los demás que por vuestras resoluciones, y estilo, observado en todas vuestras indias, e islas adyacentes se han criado, y vendido, criaren, vendieran, y beneficiaren..."<sup>21</sup> Y todavía más, en la ley séptima del mismo título y libro fechada el 3 de junio de 1620, expedida por Felipe III, se reafirmaba la oposición a que los regidores fueran electos o puestos en suerte, "por inconvenientes" para la Corona.

La citada Ley establecía: "Por haberse experimentado los inconvenientes que resultan de darse por elección, y suertes los oficios de regidores conformándonos con la costumbre universal de vuestras indias, y la que se observa en estos reinos de Castilla: ordenamos y mandamos, que en todas las ciudades, villas, y lugares de españoles de todas las indias, y sus islas adyacentes, no se provean por elección, o suertes, ni en otra forma, y que en todas las partes donde pudiere se trygan en pregón, y pública almoneda por los oficiales de nuestra real hacienda por tiempo de treinta días, y vendan en cada lugar lo que estuviere ordenado que haya, y parecieren convenientes, rematándolos en su justo valor, conforme a las órdenes dadas, respecto de los demás oficios vendibles; y los sujetos en quien se remataren sean de la capacidad y lustre que convenga, teniendo consideración que donde fuere posible se beneficien, y los exerzan descubridores, ó pobladores, ó sus descendientes".<sup>22</sup>

Por otra parte, el rey nombraba a los gobernadores y alcaldes mayores de algunos lugares y en otros los nombraban el virrey o las reales audiencias. La concesión de tierra y aguas, no obstante, se hacía por disposición del cabildo municipal.

Existían también algunas disposiciones en los municipios rurales ocupados por españoles: entre ellas estaban la de las tierras de cultivos de los españoles que eran de uso común después de levantada la cosecha, y los ganados de españoles no podían pastar en tierras de indios, aunque tales prácticas no pervivieron por mucho tiempo, porque muchos de los títulos de propiedad de terrenos que eran de la incumbencia del cabildo pasaron a la jurisdicción de virreyes y presidentes de audiencias.

El municipio de la nueva España tuvo funciones judiciales, administrativas y legislativas. Las primeras se daban no de manera orgánica, sino en función de dar a la comunidad las garantías de su seguridad y bienestar. A los alcaldes ordinarios,

<sup>21</sup> Centro Nacional de Estudios Municipales, op cit . pag 100  
<sup>22</sup> Idem, pag 550

por ejemplo, en ausencia de gobernador o lugarteniente, se le daban atribuciones de atender, en primera instancia negocios de justicia en lo civil y lo criminal, así como en pleitos de indios con españoles, en cuyo caso podían "determinarlos definitivamente". Lo mismo se hacía con los alguaciles, brazos de la justicia de los alcaldes ordinarios, a los cuales podían nombrar, "con que den residencia al tiempo que las justicias".

En el aspecto administrativo, las funciones municipales consistían en: el cuidado de las obras públicas, como las casas del cabildo, alhóndigas, puentes, caminos y otras; el cuidado y vigilancia de los mercados, ventas y mesones, con atribuciones sobre pesas y medidas, la policía y el orden en mercados y abasto; el cuidado de disfrute común de pastos y montes; el corte y la plantación de árboles; el remate de derechos por venta de carne y pan; y el repartimiento de tierras, aguas, abrevaderos y pastos; y otros de singular jurisdicción.

El cabildo era técnicamente independiente en todo lo que tenía que hacer con el adorno de la ciudad, mejoramiento de sus obras públicas, reglamentación de asuntos económicos, tales como fijar los precios de los productos y salarios y la recaudación de tributos locales, la inspección de cárceles y hospitales, la administración de los terrenos públicos y la vigilancia de la moral pública. Todas estas atenciones de la municipalidad, fueron cuidadosamente distinguidas como administrativas y no judiciales, por una cédula de 1535, de manera de impedir la intervención en ellas de los jueces de las audiencias.

En materia legislativa las ciudades tenían la facultad de expedir ordenanzas para su gobierno interior, aunque estas debían conciliarse con las reales, presentarse a examen de las audiencias y ser confirmadas por el Consejo de Indias.

Los municipios disponían de bienes llamados comunes y propios. Los primeros eran de disfrute común y los ayuntamientos tenían la atribución de cuidar que este disfrute fuera equitativo y con la debida conservación. Se exceptuaban los que de alguna manera fueran de uso exclusivo, como las casas de cabildo, escuelas u hospitales. Los que no se disfrutaban en común eran bienes propios y los administraba directamente el ayuntamiento o los daba en arrendamiento, con cuyos productos hacía el gasto público sin gravar a los vecinos. Solo cuando estos productos no bastaban, se recurría a los arbitrios, que solían consistir en sisas<sup>23</sup>, derramas<sup>24</sup> y contribuciones, o bien en concesiones que hacía el rey a algunas municipalidades de los que a él tocaba en tributos.

El Pósito y la Alhóndiga fueron instituciones de previsión social características del municipio. El primero fue una especie de seguro agrícola para

<sup>23</sup> Impuestos que se cobraban sobre comestibles, cuando las medidas

<sup>24</sup> Contribuciones extraordinarias, repartimientos de gastos eventuales

prevenir los daños ocasionados por la pérdida de las cosechas u otra calamidad pública, frecuentes por la dificultad e inseguridad de las comunicaciones. Era un fondo destinado a comprar trigo, cebada y otros granos durante la época del año en que eran más abundantes, y venderlos en tiempo que pudiera obtenerse mayor beneficio para el fondo, o, en caso de necesidad pública. Ese fondo corría al cuidado del ayuntamiento mediante una junta compuesta de un alcalde presidente, un regidor, el procurador síndico general y un depositario o mayordomo.<sup>25</sup> Por su parte, la segunda fue un almacén para guardar granos y mercancía diversa para el comercio directo de productor a consumidor, sin intermediarios ni especulación, puesto que el productor estaba obligado a vender su cosecha a la alhóndiga y no podía guardar más grano que el que utilizara para el consumo doméstico.

El régimen municipal de la ciudad de México fue el más completo. Su ayuntamiento estuvo formado por los siguientes funcionarios: el Alcalde Mayor, un Mayordomo, un escribano, dos alcaldes comunes y ocho ediles. Una planilla semejante había en cada municipio de la nueva España. La responsable de administrar el erario del municipio era la Real Junta Municipal.

A finales de la dominación española se estableció un sistema de regidores honorarios cuya función era supervisar a los regidores que habían comprado sus cargos. Uno de los requisitos para tomar ese nombramiento era no tener parentesco con aquellos, a quienes iban a vigilar. Los asuntos civiles y penales del municipio corrían por cuenta de los alcaldes ordinarios, quienes además de sus funciones civiles, tenían funciones fiscales, una de las cuales era la Presidencia del Tribunal de Fiel Ejecutoria.

Los principales cargos de los cabildos de la nueva España eran los siguientes:

- ~ Alferez real: quien entre sus funciones contaba con la de proponer a los seis candidatos para la elección de regidor honorario y ser el suplente de los alcaldes.
- ~ Alguacil mayor: se encargaba de vigilar la paz pública y mantener las cárceles.
- ~ Depositario general: le correspondía la administración del municipio.
- ~ Contador mayor de menores: su función consistía en solucionar los problemas de herencia.

Además de los regidores, existían otros funcionarios como:

- ~ Procurador general: supervisaba el manejo de los recursos, económicos.

<sup>25</sup> Ochoa Campos, Moisés. Op. cit. Págs. 163-166

- ↳ Procurador mayor de pobres: su función consistía en defender a personas acusadas de cometer algún delito; agilizaba los procesos; y vigilaba que los presos recibieran un trato humanitario.
- ↳ Obrero mayor: quien se encargaba de efectuar obras públicas; se auxiliaba a veces de un arquitecto con el título de: "Maestro Mayor de Arquitectos de esta Nobilísima Ciudad".
- ↳ Juez de carros: se encargaba de la recolección de basura, principalmente de los carros recolectores.
- ↳ Diputado de fiestas: era el responsable de la organización de fiestas cívicas o religiosas.
- ↳ Juez del coliseo: tenía a su cargo el dar mantenimiento al teatro municipal.

### ⇒ 1.2.3. EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE.

Con la intervención de Napoleón en España, empezaron a surgir en la Nueva España las ideas independentistas, sobresalió como figura rebelde un síndico de la ciudad de México, el Licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos, quien declaró que la Nueva España debería ser una nación soberana e independiente. Este como otros brotes de rebeldía fueron sofocados hasta que en el año de 1810 se inicia el movimiento de independencia que triunfaría once años después.

No obstante lo anterior, la expedición de la Constitución de Cádiz en el año de 1812, va a traer transformaciones importantes en la colonia para sentar las bases del municipio mexicano actual, para confirmar lo anterior citaremos algunos de sus artículos referidos al régimen municipal:

"Artículo 309. Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos de alcaldes, regidores, procuradores síndicos, presididos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos."<sup>26</sup>

"Artículo 312. Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación."<sup>27</sup>

Artículo 315. "Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año, y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos: si hubiese sólo uno, se mudará todos los años"<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1985, Editorial Porrúa, S. A., decimotercera edición, México 1985, pág. 95

<sup>27</sup> Idem, pág. 96

<sup>28</sup> Ibidem, pág. 96

"Artículo 316. El que hubiere ejercido cualquiera de estos cargos no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos sin que pasen por lo menos dos años, dónde el vecindario lo permita".<sup>29</sup>

Los alcaldes y demás funcionarios según se observa tenían un tiempo perentorio en sus cargos y no podían ser reelectos para el siguiente periodo, tal y como ocurre ahora en México.

Durante el periodo comprendido entre el 27 de septiembre de 1821, fecha en que se consuma nuestra independencia y el 18 de diciembre del mismo año, fecha en que se promulgó el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, la forma en que se encontraba organizado el municipio permanece intacta.

Como puede observarse tanto el calpulli como el municipio español sirvieron de base para el municipio del México independiente, el cual con modificaciones viene a ser el resultado de esas dos formas de organización.

#### **1.2.4. EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824.**

Su artículo 4° establece por primera vez como forma de gobierno de nuestro pueblo la republicana, representativa, popular y federal. Tanto el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 como la Constitución Federal del 4 de octubre del mismo año, contemplan la libertad de los estados miembros para adoptar las medidas concernientes a su régimen interior, sin contravenirlas.

Como consecuencia de lo anterior, podemos concluir que durante esta época no se contó con un ordenamiento de carácter federal que regulara al municipio, lo cual provocó que las entidades se encargaran de hacerlo, basándose para ello en la Constitución gaditana.

#### **1.2.5. EN LA CONSTITUCIÓN DE 1836.**

El 23 de octubre de 1835 se expiden las Bases Constitucionales de la República Mexicana, a través de las cuales ésta queda dividida en Departamentos, quienes a su vez se dividen en Distritos y éstos en Partidos (municipios).

Las citadas bases son el antecedente inmediato de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, promulgadas en la ciudad de México, el 29 de diciembre de 1836.

La Ley Sexta, titulada "División del Territorio de la República y Gobierno Interior de los Pueblos", tiene especial relevancia para nuestro estudio, pues en

---

<sup>29</sup> *ibidem*

diversos artículos habla de los Ayuntamientos, mismos que a continuación se transcriben:

"Artículo 1. La República se dividirá en Departamentos conforme a la octava de las bases orgánicas. Los Departamentos se dividirán en Distritos y éstos en Partidos".

"...Fracción 16. En cada cabecera de distrito habrá un prefecto nombrado por el gobernador y confirmado por el gobierno general: durará cuatro años y podrá ser reelecto".

"17. Para ser prefecto, se necesita:

- I. Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos.
- II. Natural o vecino del departamento.
- III. Mayor de treinta años.
- IV. Poseer un capital, físico o moral, que le produzca por lo menos mil pesos anuales".

"18. Toca a los prefectos:

- I. Cuidar en su distrito del orden y tranquilidad pública, con entera sujeción al gobernador.
- II. Cumplir y hacer cumplir las órdenes del gobierno particular del departamento.
- III. Velar sobre el cumplimiento de las obligaciones de los Ayuntamientos y en general sobre todo lo concerniente al ramo de Policía".

"19. En cada cabecera de partido habrá un subprefecto nombrado por el prefecto y aprobado por el gobernador: durará dos años y podrá ser reelecto".

"20. Para ser subprefecto se necesita:

- I. Ser ciudadano.
- II. Vecino de la cabecera del partido.
- III. Mayor de 25 años.
- IV. Poseer un capital, físico o moral, que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales".

"21. Habrá ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en los que había en el año de 1801, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en el número que designen las juntas Departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos".

"22. Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas de acuerdo con los gobernadores respectivos."

"23. Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales, respectivas de acuerdo con el Gobernador, sin que puedan exceder: los primeros de seis, los segundos de doce y los últimos de dos".

"24. Para ser individuo del ayuntamiento se necesitan:

I. Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos.

II. Vecino del mismo pueblo.

III. Mayor de veinticinco años.

IV. Tener un capital, físico o moral, que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales."<sup>30</sup>

Como puede observarse en los numerales transcritos, a los funcionarios del ayuntamiento se le encomiendan las obras de infraestructura, la promoción económica del ayuntamiento y en general, los servicios públicos urbanos. También desarrollaban el papel de conciliadores en los tribunales y participaban en la administración de justicia.

Resulta conveniente hacer notar que esta ley no reconoce la autonomía del ayuntamiento, pues sus funcionarios estaban sujetos a la autoridad de los subprefectos y prefectos.

El 20 de marzo de 1837 quedan suprimidos los ayuntamientos y los Alcaldes son reemplazados por jueces de paz subordinados a los Prefectos y Subprefectos y aparecen los apoderados de los pueblos.

#### **1.2.6. EN EL PROYECTO DE LA MINORÍA DE 1842.**

El citado proyecto en su artículo 20 establece como forma de gobierno el sistema republicano, representativo, popular y federal; y en su artículo 21 divide al país en estados; agregando en su numeral 24 que la administración interior de los Estados, será enteramente libre e independiente de los Poderes supremos, en todo aquello que no estén obligados por esta constitución para la conservación de la unión federal.<sup>31</sup>

En el citado proyecto no se hace referencia al régimen municipal, pues seguramente su reglamentación se pretendía dejar en manos de las entidades

<sup>30</sup> Tena Ramírez, Fernando, op. cit., pag. 44 y sigs

<sup>31</sup> Ídem, op. cit., pag. 406.

federativas, como puede deducirse del último numeral citado en el presente apartado.

#### **I.2.8. EN LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843.**

En el año de 1843 es expedida la Constitución centralista llamada "Bases de la Organización Política de la República Mexicana, misma que en su artículo 4º reguló lo concerniente al régimen municipal estableciendo: "El territorio de la República se dividirá en Departamentos y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades". Los Departamentos eran regidos por gobernadores nombrados por el Presidente, los distritos fueron administrados por funcionarios centrales o sean los prefectos; los partidos, por los subprefectos y las municipalidades por los ayuntamientos.

Al restablecerse en 1847 el federalismo se pone en vigencia la Constitución de 1824, la cual lleva a que los departamentos sean substituidos por los estados. El Distrito Federal y los ayuntamientos volvieron a funcionar, pero no fue substituida la institución de las prefecturas.

La segunda República federal cayo bajo la forma de gobierno personal de Santa Ana, el cual, desde luego, implantó las Bases Orgánicas de la última República centralista. Pocos cambios se registraron en la vida institucional del municipio. La lucha por México se centraba entre dos bandos o tendencias. Una de estas tendencias, la centralista era auspiciada por los conservadores que querían Ayuntamientos no electivos. La otra tendencia de carácter federalista, era auspiciada por los liberales que deseaban Ayuntamientos de elección popular, en un régimen descentralizado integrado por estados libres y soberanos.

Con la Ley sobre Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas, expedida en 1856, los ayuntamientos se vieron privados de sus bienes llamados "propios", obteniendo, a cambio, capitales impuestos sobre las fincas, que no tardaron en irse gastando o dilapidando. En esta forma, los municipios se vieron privados de estos ingresos que disfrutaban desde la colonia. Tal estatuto estuvo en vigor hasta el 15 de septiembre de 1857, fecha en que se puso en vigor la Constitución Federal del 5 de Febrero de ese año.

#### **I.2.9. EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857.**

Esta constitución no estableció reglamentación alguna respecto a los municipios, sólo algunos numerales hicieron referencia a ellos como fue el caso del artículo 72 que daba facultad al Congreso para el arreglo interior del Distrito y de los territorios, teniendo como base el que los ciudadanos eligieran popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

Por su parte, la fracción XX del artículo 31 del ordenamiento en comento, establecía la obligación de todo mexicano de contribuir a los gastos públicos de la Federación, del Estado y del Municipio en que residía, de la manera proporcional y equitativa que dispusieran las leyes. Esto significaba que los municipios podían exigir impuestos para su funcionamiento y, de esa forma, tener su hacienda propia y cierta independencia económica; y la fracción I del artículo 36, establecía también como obligación de los ciudadanos de la República, "inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo de que subsiste".<sup>32</sup>

Al establecerse la monarquía en nuestro país, el Emperador Maximiliano de Habsburgo expidió el 10 de abril de 1865 el "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano", que dividió a nuestro territorio en departamentos, los departamentos en distritos y cada distrito en municipalidades. Los prefectos imperiales, auxiliados por un consejo de gobierno, que tenían funciones judiciales, administrativas y consultivas, fueron los responsables de la administración de los departamentos. Los subprefectos administraban los distritos y los alcaldes presidían a los ayuntamientos. El alcalde de la capital era nombrado y removido por el emperador y los demás alcaldes lo eran por los prefectos imperiales de cada departamento, en tanto que los regidores eran electos popularmente y se renovaban por mitad de cada año. Los ayuntamientos formulaban los proyectos de las contribuciones municipales para que fueran decretadas por el emperador.

Los ayuntamientos, a pesar de ser de elección popular, sólo disfrutaban de facultades deliberativas, incluyendo la formación de proyectos de arbitrios y ordenanzas. Los subprefectos eran quienes más intervenían en la esfera de acción de los cuerpos edilicios, pues tenían especialmente encomendados la supervigilancia de la administración municipal, la enseñanza primaria municipal, el servicio de policía en general y la atención de los medios de comunicación.

El estatuto del imperio hace referencia a la administración municipal en su título IX, que comprendía del artículo 28 al 44; entre las funciones encomendadas a los alcaldes, según el numeral 38 se encontraban las de: presidir los ayuntamientos; publicar y ejecutar las leyes y reglamentos, desempeñar sus propias atribuciones edilicias, representar judicial y extrajudicialmente a sus municipalidades.<sup>33</sup> "Las facultades ejecutivas quedaban a cargo de los alcaldes y comisarios municipales, nombrados por el gobierno. Tales funciones ejecutivas abarcaban las ramas de policía local, de registro civil, de control de pesas y medidas, de obras públicas, de atender a la instancia primaria, de alumbrado, agua y limpieza públicos. A la vez, presidían sus respectivos ayuntamientos".<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> *Ibidem*, pág. 612

<sup>33</sup> *Ibidem*, pág. 675

<sup>34</sup> Centro Nacional de Estudios Municipales, op. cit., pág. 113

La Ley sobre Organización de la Hacienda Municipal, expedida por Maximiliano el 1º de noviembre de 1865, declaró como bienes propios de los ayuntamientos: los censos, las rentas y pensiones de agua; las rentas de terrenos ocupados a título de arrendamiento, mientras no se desamortizaran; los mercados, las alhóndigas, rastrojos, mataderos y demás propiedades territoriales no desamortizables, así como los valores de toda especie pertenecientes a los municipios. Estableció un derecho adicional que no podía exceder del 20% sobre el importe de toda contribución que en la misma municipalidad se cobrara para el erario general. Asimismo, creó una oficina que se denominó "Administración de Propios", que se encargaba de la administración y recaudación de los impuestos, derechos, gabelas, pensiones, alquileres de fincas y demás percepciones de los ayuntamientos.

El gobierno de la República es restablecido por el Presidente Juárez el 15 de julio de 1867 y recobra su vigor la Constitución de 1857, por lo que los municipios vuelven al régimen anterior.

A partir del 13 de enero de 1869, los ayuntamientos de los puertos fueron autorizados a cobrar el 3% adicional sobre los derechos de importación, destinando su objeto a fines de beneficencia y salubridad. El 1º de Marzo de 1872 se fijaron los derechos de portazgo en un 12% sobre el valor de las mercancías no cotizadas, destinándose el 28% al municipio donde se hiciera el cobro y el resto a la Federación.

La Secretaría de Hacienda dictó el 2 de agosto de 1878 el Acuerdo que reconocía los bienes propios de los ayuntamientos, en los siguientes términos: "Los bienes de los ayuntamientos se distinguen en propios y arbitrios. Ambos son aquellos bienes que sirven a los municipios para subvenir a sus necesidades, considerándose como propios los bienes que son una propiedad de los ayuntamientos, como las casas del cabildo, las de beneficencia, las cárceles, las fincas rústicas y urbanas, y por arbitrios los bienes que, en determinadas circunstancias, se arbitra el común".<sup>35</sup>

Al llegar al poder Porfirio Díaz agrupa a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores, las que recibieron los nombres de partidos, distritos, prefecturas, a cargo de prefectos o jefes políticos, en calidad de delegados del gobierno central y encargados de hacer cumplir las instrucciones y órdenes del gobernador.

Con el propósito de extinguir las alcabalas e imponer la prohibición de que se gravara el simple tránsito de mercancías en la circulación interior, se reformó la Constitución Política en el año de 1886 y en 1897 se estableció en la Ley General

---

<sup>35</sup> Idem, pág. 113.

de Ingresos de las Municipalidades de la República Mexicana la facultad de los municipios para obtener ingresos de sus rentas propias, de los impuestos asignados por los propios municipios, de los impuestos federales y de las subvenciones extraordinarias y accidentales del gobierno federal.

Al entrar el presente siglo los municipios existieron sólo de nombre, pues los presidentes municipales carecían de autoridad y los ayuntamientos eran manejados por los gobernadores y los jefes políticos. Esto se reflejó más contundentemente en la ley que promulgó Porfirio Díaz en 1903, siendo dos de sus artículos principales, los siguientes:

"Artículo 60. Los prefectos políticos serán la primera autoridad política local, en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades.

"Artículo 61. Los prefectos serán los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estarán subordinados al gobernador del estado."<sup>36</sup>

La impopularidad de los prefectos los llevó a una situación de total rechazo por parte de la población y, sin lugar a dudas, fue una de las razones inmediatas de la revolución.

La casi desaparición del municipio llevó a que los grupos opositores al gobierno porfirista, incluyeran dentro de sus programas postulados que exigían la libertad municipal y la desaparición de las jefaturas políticas que constituían un instrumento de control del gobierno del centro, al igual que la autonomía municipal, de la cual hablaron insistentemente.

El Partido Liberal Mexicano encabezado por los hermanos Flores Magón, postuló la libertad municipal en forma clara y precisa. Al establecer en su proclama política del 1º de julio de 1906, lo siguiente:

"Artículo 45. Supresión de los jefes políticos; artículo 46. Reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal".<sup>37</sup>

El Plan de San Luis, proclamado por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910, en el apartado de las consideraciones expresaba: "La división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra carta magna", añadiéndose, "las cámaras de la Unión no tienen otra, voluntad que la del Dictador; los gobernadores de los Estados son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales".<sup>38</sup> Dicho Plan llamaba al

<sup>36</sup> Ibidem, pág. 114

<sup>37</sup> Ibidem, pág. 115

<sup>38</sup> La Revolución Mexicana a través de sus Documentos. Instituto de Investigaciones Bibliográficas, UNAM, México 1987, pág. 25.

pueblo en general a tomar las armas el 20 de noviembre a partir de las seis de la tarde, para liberar a la nación de la dictadura del General Porfirio Díaz.

Al asumir el gobierno Don Francisco I. Madero, tuvo que enfrentar la problemática de la efervescencia social, política y económica de la etapa postrevolucionaria y los problemas derivados del resquebrajamiento del régimen del porfiriato. Lo que propició que diversos grupos se manifestaran en su contra, como el grupo que comandaba Pascual Orozco, quien proclamó el 25 de marzo de 1812, en Chihuahua, el Pacto de la Empacadora cuyos puntos 28 y 29 se referían al régimen municipal; el primero señalaba: "La revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar sus arbitrios y fondos" y el segundo "Se suprimirán en toda la república los cargos de jefes políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los presidentes municipales".<sup>39</sup>

Don Luis Cabrera consideraba absurdo el sufragio universal y directo para elegir al Presidente de la República, senadores, gobernadores, diputados federales y locales; pero afirmaba que para elegir a las autoridades municipales, el sufragio debía ser universal y directo. Respecto a las jefaturas políticas, propuso dos alternativas: primero, que las jefaturas políticas fueran de elección popular o, que desaparecieran las divisiones distritales y con ellas las jefaturas políticas, quedando en su lugar las divisiones municipales; no obstante lo anterior, se inclinaba por la primera opción, es decir, que los jefes fueran de elección popular y con duración temporal, pues consideraba que estos funcionarios eran de especial importancia en los estados con grandes extensiones territoriales. El citado pensador consideraba necesario extirpar la dependencia del municipio del poder ejecutivo. Asimismo, estimaba que si un municipio no contaba con autonomía económica, sería muy difícil que lograra su independencia política.

Por su parte, los grupos zapatistas daban importancia al municipio como parte de la organización del gobierno, tan es así que en el Plan de Santa Rosa proclamado el 2 de febrero de 1912, señalan en su artículo 40: "La ley electoral penará con prisión y multa a los Ayuntamientos que no repartan con la debida oportunidad las boletas para las elecciones o que de algún modo defrauden el sufragio; y con prisión a los ciudadanos que, con artimañas burlen el voto".<sup>40</sup>

Al usurpar el poder Victoriano Huerta numerosos grupos se declaran en su contra y es Venustiano Carranza, Gobernador de Coahuila, quien con su Plan de Guadalupe desconoce el régimen huertista. En el seno de las fuerzas revolucionarias, surgieron divisiones importantes dando por resultado dos grupos. Uno de ellos jefaturado por Venustiano Carranza y su ejército constitucionalista, entre los que se contaban Alvaro Obregón, Pablo González y Cándido Aguilar,

<sup>39</sup> Ídem, Tomo IV, pág. 121.

<sup>40</sup> Centro Nacional de Estudios Municipales, op. cit., pag. 147.

quienes finalmente resultarían vencedores; y el otro grupo, formado por Francisco Villa y Emiliano Zapata, apoyaba a Eulalio Gutiérrez. Al respecto, resulta interesante hacer notar que entre los principios de ambos grupos nunca dejó de ser importante el municipio.

Como muestra de lo anterior, Venustiano Carranza publica el 26 de diciembre de 1914 un decreto que constituye uno de los antecedentes más importantes del artículo 115 de la Constitución de 1917, el cual establecía lo siguiente: "Artículo Único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado".<sup>41</sup>

Respecto al municipio afirmó lo siguiente: "El municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas que no sólo dará libertad política a la vida municipal sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de sus necesidades, substituyendo así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores".<sup>42</sup>

Don Eulalio Gutiérrez, en su carácter de Presidente provisional de los convencionistas, expide el Decreto de fecha 29 de diciembre de 1914, publicado en el "Diario Oficial" del 11 de enero de 1915, que a la letra dice:

"La libertad municipal es la base de la democracia, y uno de los ideales, quizás el primero de la revolución triunfante, ha sido la restitución de la libertad de los municipios y con ella de los bienes y rentas propios de las mismas corporaciones, por lo que se deroga la Ley de 26 de marzo de 1903 y se restituyen a los ayuntamientos del Valle de México los bienes propios, impuestos y rentas de que disfrutaban antes de la vigencia de la ley referida".<sup>43</sup>

La lucha armada se prolonga hasta el año de 1916, en que finalmente triunfa el ejército constitucionalista comandado por Venustiano Carranza, quien convoca ese mismo año al Congreso constituyente de Querétaro, en el cual se sostiene un enconado debate sobre el municipio, cuyo resultado será el artículo 115 de nuestra

---

<sup>41</sup> *Idem*, pág. 118.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> *Ibidem*, pág. 118.

Ley fundamental que establece las bases constitucionales del mismo en nuestro país.

#### **I.10. EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.**

Como ya señalamos en nuestro sistema jurídico vigente, el municipio se encuentra regulado por nuestra Ley fundamental en su artículo 115, el cual lo concibe como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados miembros de la Federación. El numeral en comento ha sufrido nueve modificaciones desde su entrada en vigor hasta nuestros días, contempla las características de los municipios y les asigna facultades y atribuciones específicas encaminadas a la atención de los servicios públicos y al desempeño de las tareas de la administración pública en el ámbito de su competencia.

El precepto será comentado ampliamente en el apartado IV.I. del presente trabajo, por lo que en obvio de repeticiones damos por finalizado el presente capítulo.

## CAPÍTULO SEGUNDO ORIGEN, CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DEL MUNICIPIO

### II.1.- ORIGEN DEL MUNICIPIO.

Como ya señalamos anteriormente existen dos hipótesis fundamentales sobre el origen del municipio: la jusnaturalista o sociológica basada en el hecho de que el municipio se deriva del derecho natural, es decir, de las necesidades del grupo humano; y la legalista o positivista que sostiene que el municipio es creado por la ley, restándole importancia a las necesidades del grupo.

Al respecto, consideramos que si bien es cierto que el municipio sociológicamente tiene un origen natural, también es cierto que solamente adquiere personalidad jurídica en el momento en que la ley se la reconoce.

### II.2. CONCEPTO GRAMATICAL.

La palabra "municipio" proviene del vocablo latino "municipium", que significa, entre otras cosas: 1. "Entre los romanos, ciudad principal y libre que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y gozar los derechos de la ciudad de Roma". 2. "Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento". 3. "El mismo ayuntamiento". 4. "El término municipal"<sup>44</sup>. Por otro lado, El Pequeño Larousse nos dice que significa "Ciudad sometida a Roma y que gozaba de los derechos de ciudad romana, aunque gobernándose por sus propias leyes"<sup>45</sup>.

Asimismo, la palabra municipio se deriva del latín *municipium* (singular), y éste de *manus*, que significa cargo u oficio, también función u obligación de hacer algo; y de *capio*, *capere*, que quiere decir tomar, adoptar. Su significado semántico es "el trabajo de la ciudad", de origen romano; del latín *municipium*, de *munis* "carga" y *civitas* "ciudad". En traducción libre podría decirse que se trata de tomar un cargo u una responsabilidad. Pero de manera más específica, por la raíz latina de *munus*, se relaciona con las obras públicas y militares, como las de hacer caminos, excavaciones, fortificaciones, edificios; de ahí que, de acuerdo con este concepto, en los orígenes del municipio asumir el cargo de municipio implicaba ocuparse de las necesidades físicas del lugar habitado por la comunidad.

El edil, concejal o miembro de un ayuntamiento era el encargado, entre los romanos, de las obras públicas y de la reparación, ornato y limpieza de los templos, las casas y las calles de la ciudad; en razón de ello, se conocía al funcionario municipal como regidor o presidente, o bien, se le daba el nombre de

<sup>44</sup> Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Decimonovena Edición, Editorial Espasa Calpe, S.A. Madrid 1970, pág. 905

<sup>45</sup> El Pequeño Larousse Ilustrado, por Ramón García-Pelayo y Gross, Decimonovena Edición, Ediciones Larousse, S.A. de C.V., México, 1995.

edil, que viene de la voz latina: aedilis, y ésta de la voz aedes, que significa casa, de donde edil y edificar quedan emparentados.

Atendiendo a sus raíces etimológicas, podemos concluir que el municipio es el conjunto de habitantes de un mismo territorio, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento.

### II.3. CONCEPTO LEGAL.

El presente apartado lo dedicaremos a estudiar el concepto que da nuestra legislación vigente sobre el municipio. Al respecto, debemos señalar que nuestra Constitución en su artículo 115 no da propiamente una definición del municipio sino que se dedica a describirnoslo diciendo que: "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre..."<sup>46</sup>

Como puede observarse para nuestra Ley fundamental el municipio libre viene a ser la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas, que en conjunto integran a la federación mexicana. El precepto en comento en su fracciones I y II establece, entre otras cosas, que: cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado, así como que los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Con base en lo anterior, podemos concluir que para nuestra Constitución Política, el municipio es un ente con personalidad jurídica y patrimonio propio, que ejerce jurisdicción en un determinado territorio, el cual es administrado por un ayuntamiento de elección popular directa.

Por su parte, la Constitución Política del Estado de México en su artículo 112 no se aparta del espíritu de artículo 115 de nuestra Ley fundamental y señala a la letra: "La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el municipio libre".<sup>47</sup>

Una definición legal completa y detallada sobre el Municipio nos la da el artículo 1º de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que a la letra dice: "Esta Ley es de interés público y tiene por objeto regular las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipales. *El municipio libre es la base de la división territorial y de la*

<sup>46</sup> Cf. Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, impresa en los Talleres de la Cámara de Diputados, México, 1996.

<sup>47</sup> Cf. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Gobierno del Estado de México, Marzo de 1995.

*organización política del Estado, investido de personalidad jurídica propia, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública, en términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".<sup>48</sup>*

Como podemos observar, para nuestro sistema jurídico el municipio libre es una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública, y se constituye en la base de la división territorial y de la organización política de las entidades federativas.

#### **II.4. CONCEPTO DOCTRINAL.**

En relación con nuestro tema de estudio, a pesar de que existen diversos estudiosos del derecho que han profundizado en el análisis de esta institución, sólo nos circunscribiremos a comentar algunos puntos de vista de connotados municipalistas nacionales y extranjeros.

El municipio puede definirse a través de múltiples enfoques, entre los que destaca el jurídico-constitucional, encontrándonos también las variantes sociológicas, administrativas y otras. Como es obvio cada área de estudio le da importancia a determinados aspectos y desestima otros.

Para Calceño Arboleya sociológicamente "el municipio es visto como una unidad alrededor de la cual se crean las formas arcaicas y modernas del Estado. Y se basa en la familia como una forma de organización social."<sup>49</sup>

Para el maestro Jesús Castorena, "desde el primer momento de su realidad sociológica como asociación domiciliaria, se da como municipio natural, independientemente de que desarrolle en su seno un propio régimen local en lo político y en lo administrativo."<sup>50</sup>

Escudé estima que la base del edificio social es el municipio, el cual viene a ser una asociación inmediata a la familia.<sup>51</sup>

En el campo de la política, Martínez Carrasquedo lo ha definido como "entidad política primaria o básica y autónoma de la organización nacional, dotada de personalidad jurídica propia."<sup>52</sup>

<sup>48</sup> Cf. Artículo 1° de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Gobierno del Estado de México, 1995.

<sup>49</sup> Calceño Arboleya, Elvira, Análisis del Municipio, en SEGOB, Democratzación Integral, Memoria, t. XV, México, 1983, pág. 310.

<sup>50</sup> Castorena, Jesús, El problema municipal mexicano, BANOBRAS, México, 1982, pág. 19.

<sup>51</sup> Escudé Bartoli, "Los Municipios de España, citado por: Campos Ochoa, Moisés, El Municipio, su evolución institucional, BANOBRAS, México, 1981, pág. 10.

En tanto que para Moisés Ochoa Campos el municipio es "una forma sociopolítica de agrupación local, derivada del clan y de la tribu, es agrupación vecinal en cuanto establece su estructura económica agraria."<sup>53</sup> Definiéndolo como: "la asociación de vecindad constituida por vínculos locales fincados en el domicilio, asentada en un territorio jurídicamente delimitado, con derecho a un gobierno propio, representativo y popular; y reconocida por el estado con base de su organización política y administrativa."<sup>54</sup>

L. Manuel Aguilar Narvaéz sostiene que "dentro del sistema político, es considerado como el ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria, pues posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa."<sup>55</sup>

Por su parte Daniel Moreno afirma que: "para algunos estudiosos es "la unidad básica de la organización política y administrativa del Estado"<sup>56</sup>; o bien, "el nombre específico dado a todas las ciudades o poblaciones que se gobiernan por sus propias leyes."<sup>57</sup>

Atendiendo a sus funciones, el municipio es definido como "una forma en que el Estado descentraliza los servicios correspondientes a una circunscripción territorial determinada."<sup>58</sup> Al respecto, Gomorra nos dice que "el municipio es una forma de descentralización, ya que constituye una organización comunal espontánea y primaria que el Estado reconoce e incorpora a su estructura. En esa zona se refugia lo más elemental de las libertades individuales y de grupo"<sup>59</sup>; en tanto que para Alcalá Aguilar "el municipio es, en sí mismo, un elemento descentralizador de la existencia jurídico política de los pueblos."<sup>60</sup>

El maestro Sergio Francisco de la Garza señala que: "El municipio es una comunidad natural o necesaria y no sólo un producto puramente legal, estrictamente jurídico", y agrega: "es una realidad sociológica que el derecho y el estado tienen que reconocer y admitir, pero que en ninguna forma pueden pretender crear, ya que en el orden del ser y en el orden del tiempo, el municipio es anterior al estado".<sup>61</sup>

---

<sup>52</sup> Martínez Carrasquedo, Otto, Vocabulario municipal básico, De FUNDACOMUN, México, 1987, pag. 70.

<sup>53</sup> Campos Ochoa Moisés, La Reforma Municipal, Ed. Porrúa, México, 1968, pag. 22.

<sup>54</sup> Ochoa Campos, Moisés, El Municipio, su Evolución Institucional, Publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de BANORIAS, México 1981, pag. 12.

<sup>55</sup> Aguilar Narvaéz, L. Manuel, "Desarrollo de la Comunidad y Vida Municipal", en SEGOB, Democratización integral: reforma municipal, Memoria, t. XVI, México, 1983, pag. 76.

<sup>56</sup> Gomorra González, E. del Carmén, "La participación ciudadana medio de democratización integral: reforma municipal, Memoria, t. IX, México, 1983, pag. 76.

<sup>57</sup> Moreno, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México 1990, pag. 25.

<sup>58</sup> Idem.

<sup>59</sup> Gomorra González, E. del Carmén, op. cit. pag. 77.

<sup>60</sup> Alcalá Aguilar, J. Luis, "Desconcentración del Ayuntamiento y organización de agencias y delegaciones", en SEGOB, Democratización integral, reforma municipal, Memoria, t. XV, México, 1983, pag. 107.

<sup>61</sup> De la Garza, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, México, Editorial Porrúa, S. A., 12ª Ed., págs. 227.

Para el Doctor Serra Rojas el municipio es la forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano.<sup>62</sup>

Otros juristas, en cambio, han afirmado que para considerar a una población como municipio, solo es necesario poner un límite al número de habitantes.

Por su parte el maestro Ignacio Burgoa Orihuela, lo define diciendo que: "El municipio es una especie de circunscripción territorial de carácter político y administrativo que se ubica dentro de un Estado y que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos. Por consiguiente, el municipio implica en esencia una forma jurídico-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado."<sup>63</sup>

Para nuestro gusto, el concepto del maestro Burgoa Orihuela es uno de los más acertados, pues caracteriza con mayor precisión lo que es el Municipio.

## II. 5. CONCEPTO JURISPRUDENCIAL.

El presente apartado tiene como propósito analizar el concepto Jurisprudencial del Municipio, para lo cual nos concretaremos a citar algunas tesis relacionadas con la institución objeto de nuestro estudio, mismas que transcribiremos a continuación, a efecto de poder ejemplificar con mayor precisión el tema que nos ocupa.

Instancia : Pleno  
Fuente : Semanario Judicial de la Federación  
Época : 5A  
Tomo : VII  
Página : 1490

Rubro: "HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL.

TEXTO: Las contribuciones conforme a presupuestos no aprobados por legislatura alguna, en los estados en que se haya interrumpido el orden constitucional no importan violación de garantías, pues los Ayuntamientos tienen la necesidad forzosa de arbitrase recursos, a fin de hacer frente a los gastos públicos y dar cumplimiento a las obligaciones contratadas; pues de otra suerte su existencia sería imposible, y se contrariaría a la Constitución General, que previene que la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, es el Municipio libre."

<sup>62</sup> Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Manuel Porrúa, S. A., 4ª Edición, Tomo I, México 1968, pág. 611.

<sup>63</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, México, Editorial Porrúa, S. A., 6ª Ed. México 1955, págs. 873-874.

**PRECEDENTES:**

Tomo VII, Pág. 1490.- Andrade Francisco y coags.- 21 de diciembre de 1920.- 8 votos.

Instancia : Pleno  
Fuente : Semanario Judicial de la Federación  
Época : 5A  
Tomo : XLV  
Página : 3577

Rubro: MUNICIPIOS, PERSONALIDAD DE LOS.

TEXTO: Aún cuando la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, es el municipio libre, conforme el artículo 115 de la Constitución Política del país, y aún cuando los mismos forman un organismo independiente del poder ejecutivo y del poder legislativo, y tienen, por consiguiente, personalidad jurídica para todos los efectos legales, ello no obstante, tales condiciones no atribuyen a los municipios el carácter de poder político a que se contrae el artículo 115 constitucional, para los efectos de dar competencia a la Suprema Corte, con motivo de las controversias que se susciten entre un ayuntamiento y los poderes de un mismo estado, por carecer los ayuntamientos de jurisdicción sobre todo el territorio del estado, toda vez que aquella esta limitada a una fracción del mismo, y la extensión de jurisdicción es la que da indiscutiblemente a la Suprema Corte, competencia para intervenir en las aludidas controversias.

**PRECEDENTES:**

Quinta Época: Tomo XLV, Pág. 3577 Controversia Constitucional 2/19358 Entre el Ayuntamiento de la Ciudad de Motul, Yucatán, y los Poderes Legislativo y Ejecutivo del propio Estado. Promovido por Carrillo Javier Arnaldo, en funciones de Presidente Municipal. Unanimidad de 17 votos. Tesis relacionada con jurisprudencia 117/85.

Como podrá observarse nuestro máximo tribunal no da propiamente una definición de lo que es la institución objeto de nuestro estudio, pues sólo se concreta a reiterar lo establecido por nuestra Ley fundamental en su artículo 115.

No obstante lo anterior, de la lectura de las anteriores tesis desprenden algunas ideas sobre lo que es el Municipio, pudiendo concluirse que para nuestro máximo tribunal esta institución es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, cuentan con personalidad jurídica para todos los efectos legales, sin que por ello pueda considerarse que tengan el carácter de poder político a que se contrae el artículo 115 constitucional, por carecer los ayuntamientos de jurisdicción sobre todo el territorio del estado, toda vez que ésta se encuentra limitada a una fracción del mismo.

## **II.6. CONCEPTO QUE SE PROPONE.**

A través de nuestra investigación hemos encontrado diversidad de conceptos y opiniones relativas a lo que es y lo que representa el municipio, lo que nos permite ensayar un concepto que, sin tener la pretensión de descubrir algo nuevo sobre lo hasta ahora escrito en relación al tema, busca reunir las características que desde nuestro particular punto de vista deben integrar su definición, misma que a continuación proponemos:

El municipio como la base de la división territorial y administrativa de los estados, es la institución político-jurídica integrada por una población asentada en el territorio que le corresponde, delimitada, estructurada y regida por el orden jurídico del Estado al que pertenece y que se administra por autoridades locales constituidas en un órgano colegiado llamado Ayuntamiento, electo por sufragio universal libre, secreto y directo, cuyo objetivo es alcanzar el progreso y desarrollo de la comunidad que lo habita.

## **II.7. ELEMENTOS DEL CONCEPTO PROPUESTO.**

Del concepto que se propone, se desprenden diversos elementos jurídicos que es preciso desglosar y explicar para entender mejor la idea que tenemos sobre el municipio. A continuación enumeraremos los elementos contenidos en nuestra definición:

- ↪ Es una institución con personalidad jurídica y patrimonio propios.
- ↪ Es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, reconocida por el orden jurídico del Estado al que pertenece.
- ↪ Se integra con una población y un territorio.
- ↪ Cuenta con un gobierno propio, que se materializa en un Ayuntamiento de elección popular, electo por sufragio universal libre, secreto y directo.
- ↪ Las funciones de su gobierno son de naturaleza político-administrativas.
- ↪ Tiene objetivo alcanzar progreso y desarrollo de la comunidad que lo habita.

## **II.8. NATURALEZA JURÍDICA.**

Hablar de la naturaleza jurídica del municipio resulta muy controvertido y además complicado, pues hay autores que pretenden darle el origen natural como es el caso del tratadista Moisés Ochoa Campos; no obstante lo anterior, nosotros estamos de acuerdo con la tesis del maestro Ignacio Burgoa Orihuela, quien sostiene la tesis de que el municipio implica en esencia una forma jurídico-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado. Sus elementos se equiparan formalmente a los de la entidad estatal misma, pues, como ella, tiene un territorio, una población, un orden

jurídico, un poder público y un gobierno que lo desempeña. Sin estos tres últimos elementos, y primordialmente sin el jurídico, no puede concebirse teóricamente, ni existir fácticamente el Municipio.

Para finalizar el presente capítulo debemos concluir señalando que la naturaleza jurídica del municipio es la de ser una institución jurídico-política reconocida por el orden jurídico nacional como centro de imputación de derechos y obligaciones, la cual cuenta con una población asentada en un territorio determinado y con un gobierno propio.

## CAPÍTULO TERCERO EL MUNICIPIO MEXIQUENSE Y SU FORMA DE GOBIERNO

### III.1. EL ESTADO DE MÉXICO. SU CREACIÓN, ANTECEDENTES Y ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA.

Durante la época que abarca nuestro movimiento de independencia, el territorio del futuro Estado de México formaba parte de la Intendencia de México y va a ser objeto en el ámbito de la vida local, de una serie de ajustes, consecuencia de la legislación de Cádiz, concretada en la primera Constitución liberal española, que propiamente marca el tránsito en el caso hispano del antiguo Estado absolutista al moderno Estado de derecho.

Hacia 1803 la Intendencia de México se integra por 56 municipios, pero la vida político-administrativa entra en franco deterioro, toda vez que la implantación del sistema de intendencias constituyó un impulso a la centralización. Los intendentes presidían las reuniones de cabildo, aprobaban cualquier tipo de ordenanza y ejercían atribuciones judiciales. Los municipios, por su parte, se convirtieron en meras juntas municipales en donde un alcalde ordinario, dos regidores y un procurador realizaban funciones de carácter estrictamente administrativo.<sup>64</sup>

La división política de la América Mexicana en cuarenta y dos provincias se estableció en el artículo 42 del Decreto Constitucional de Apatzingan, entre las que se encontraba la del Estado de México y aparece la de Querétaro, que a esas fechas formaba parte de la Intendencia de México. La Intendencia de México tenía una población de 1'511,800 habitantes, una extensión territorial de 5,927 leguas cuadradas, es decir, una densidad de población de 255 habitantes/legua cuadrada.<sup>65</sup>

El número de municipios que fueron creados durante esta época como consecuencia de las disposiciones de la Constitución española de Cádiz, fueron los 28 siguientes: Almoloya de Juárez, Atenco, Ajapuxco, Chiautla, Hueyppoxtla, Iztapan de la Sal, Metepec, Nextlalpan, Nicolás Romero, Ocoyoacac, Otumba, Otzolotepec, Sultepec, Tecámac, Temascalapan, Temoaya, Tenancingo, Tenango del Aire, Teotihuacan, Tepetlaoxtoc, Tepotzotlán, Tequizquiac, Texcoco, Tianguistenco, Tlalmanalco, Toluca, Tultitlán y Zinacantepec.<sup>66</sup> Así pues, si a los 56 ayuntamientos existentes en 1803 le agregamos los 28 de que se cuenta con testimonio, sumarian hacia 1821 un total de 84.

<sup>64</sup> Moreno Espinoza, Roberto y otros, Origen y Evolución del Municipio en el Estado de México, Gobierno del Estado de México, Toluca Estado de México, 1992, pág. 100.

<sup>65</sup> Según los datos que proporciona Humboldt hacia 1803.

<sup>66</sup> Archivo General del Poder Ejecutivo del Estado de México, Unidad: Archivo Histórico, Inventario de decretos de erecciones de municipios del Estado de México.

El Estado de México, como entidad territorial del Proyecto Nacional aparece en la "Convocatoria para el Congreso Constituyente Mexicano", expedida el 17 de noviembre de 1821 por la Junta Provisional Gubernativa. La integración formal al esquema político-territorial de la novísima Federación se concreta en el Acta Constitutiva de la Federación del 3 de febrero de 1824.<sup>67</sup> En la primera sesión del 2 de marzo de 1824 del Congreso local de la entidad se expiden dos decretos: en el primero se nombra gobernador interino a Melchor Múzquiz; en el segundo se formaliza la erección del Estado de México y se delinean las bases para la organización provisional del gobierno interior del Estado de México.

Durante la Primera República Federal de México, en la entidad se sucedieron 10 periodos de gobierno y siete gobernadores: Melchor Múzquiz, Manuel Gómez Pedraza, Lorenzo de Zavala, Isidoro Montes de Oca, Joaquín Lebrija, Félix María Aburto y Manuel Díez de Bonilla; Múzquiz ocupó la gubernatura en tres ocasiones y Zavala en dos. En el período aludido el problema de los límites territoriales fue uno de los más relevantes, situación que se extiende hasta 1869; esto motivó entre otros aspectos, constantes reformas en la organización de distritos y partidos, con el propósito de controlar la proliferación de ayuntamientos.

Hacia 1824 la entidad contaba con una extensión territorial de 116,066 Km<sup>2</sup> y se integraba con 180 municipios. Por Decreto del Congreso Constituyente de 22 de agosto de 1823 se erige el Estado de Querétaro, lo que significó que el Estado de México perdiera 11,449 Km<sup>2</sup> y 97,869 habitantes.<sup>68</sup> Asimismo, en 1824, por determinación del gobierno de la República, se crea el Distrito Federal; el área territorial que ocupó originalmente fue de 221 Km<sup>2</sup> que incluía la Ciudad de México y los municipios de San Agustín de las Cuevas, Toyohualco y San Ángel; aquella fungía entonces como capital del Estado de México.<sup>69</sup>

La Ley Orgánica Provisional para el Arreglo del Gobierno Interior del Estado del 6 de agosto de 1824 divide al territorio del Estado en ocho distritos y 36 partidos; a la cabeza de los primeros se colocan los llamados prefectos y en los partidos subprefectos; los prefectos eran designados por el gobernador del estado y los segundos por los prefectos, con la aprobación del gobernador.

Con la participación determinante del Dr. José María Luis Mora, el Congreso local llevó a cabo importantes avances legislativos en la organización y la administración interior de los municipios; al respecto, conviene citar su iniciativa concretada en el "Dictamen presentado al Congreso del Estado de México para la organización de ayuntamientos", que fue la base para la elaboración del Decreto de

<sup>67</sup> Tena Ramírez, Felipe, op. cit., pág. 154.

<sup>68</sup> Salazar Medina, Julián, *Desarrollo Administrativo y Planeación Municipal*. Págs. 74-75.

<sup>69</sup> McGowan, Gerald L. *El Distrito Federal de dos leguas*, págs. 11-21.

9 de febrero de 1825, para la organización de Ayuntamientos, decreto que adopta el mismo nombre que el dictamen de Mora.<sup>70</sup>

La administración territorial del Estado de México entre 1825 y 1834 estaba encabezada e integrada por el gobernador, ocho prefectos, 36 subprefectos, 180 ayuntamientos y sus respectivas autoridades, y un número indeterminado de tenientes de pueblos sin ayuntamiento subordinados a los subprefectos.

En 1834 el número de municipalidades del Estado de México se redujo a 167, y se eleva el número de prefecturas a 11 con la inclusión de Chilapa, Sultepec y Tlalnepantla.<sup>71</sup>

Durante la época en estudio, la organización de los ayuntamientos en el Estado de México, estuvo determinada por el número de habitantes de la respectiva municipalidad y por la importancia política de la villa o ciudad respectiva -tratándose de cabeceras de distrito y partido-, y se estructura en dos niveles claramente diferenciados: autoridades y empleados del ayuntamiento: entre los primeros se encontraban: el Alcalde o Alcaldes, Regidores, Procurador Síndico, y entre los segundos: Secretario, Depositario, Escribientes, Portero y Mozo de oficio. En los pueblos en donde no había ayuntamiento el subprefecto podía auxiliarse de tenientes.

Para ser alcalde se requería ser mayor de 25 años, estar en ejercicio de sus derechos, poseer alguna finca, capital o ramo de la industria que baste para mantenerlo, y tener una vecindad en la municipalidad y residencia de dos años inmediatamente anteriores a la elección, en tanto que para ser candidato o regidor o síndico eran los mismos. Los alcaldes, además de los requisitos anteriores, debían saber leer y escribir, y los regidores por lo menos saber leer.<sup>72</sup>

Atendiendo a la densidad de población se establecía el número de funcionarios y empleados del ayuntamiento, de tal forma que en poblaciones de hasta 5,000 habitantes, el ayuntamiento se componía de un alcalde, un procurador síndico y cinco regidores; en las municipalidades que pasaban de 5,000 habitantes y no llegaban a 10,000, el ayuntamiento se integraba de dos alcaldes, un procurador síndico y ocho regidores; en las municipalidades que excedían de 10,000 habitantes el ayuntamiento se integraba de dos alcaldes, dos procuradores síndicos y 16 regidores. Las personas electas para algunos de los oficios del ayuntamiento, iniciaban su encargo el primero de enero de cada año.

<sup>70</sup> Ver: Mora, José María Luis, Obras completas. Págs. 79-89 y: Leyes y Decretos del Estado de México. Congreso del Estado de México, Vol I, págs. 44-53

<sup>71</sup> Moreno Espinosa y otros, op. cit., pág. 113

<sup>72</sup> Idem, pág. 114.

Para la ejecución de las tareas administrativas se organizaban comisiones del ayuntamiento, integradas y encabezadas por los regidores y síndicos de éste. La reglamentación era variada y diversificada e incidía en la administración de personas y cosas o ambas.<sup>73</sup>

Las condiciones, limitantes y necesidades de la época se plasmaron en los Bandos de Policía y Buen Gobierno, los cuales con el tiempo se fueron estandarizando en su contenido, ya que en algunos se establecían, entre otras, disposiciones sobre desertores del ejército, censos y obras públicas urgentes, razón por la cual para uniformar criterios se desarrollo un modelo básico con el siguiente contenido:

- ⇨ Capítulo 1º. De la tranquilidad y seguridad pública;
- ⇨ Capítulo 2º. Salubridad pública;
- ⇨ Capítulo 3º. Diversiones públicas;
- ⇨ Capítulo 4º. Del fiel contraste;
- ⇨ Capítulo 5º. Del aseo y ornato público; y
- ⇨ Capítulo 6º. Reglas Generales.<sup>74</sup>

Los ayuntamientos orientaron su actividad a la preservación del orden, seguridad de los habitantes, vigilar las relaciones de producción e intercambio y salud pública en lo fundamental.

Una tecnología contable a cargo de las tesorerías municipales se desarrollo con la administración de los ingresos provenientes de propios y arbitrios. Sin embargo, los bajos ingresos constituyeron un mal endémico que caracterizó a la vida municipal en esta época, y que limitó ampliamente el desarrollo de obras municipales, construcción de caminos, puentes, edificios públicos, etc., por tanto, el desarrollo de tales obras, cuando se llevaban a cabo, era con presupuesto de la entidad; de esta suerte, la autonomía municipal se vio seriamente minada y ratificó la dependencia del municipio en relación con el gobierno estatal.<sup>75</sup>

La responsabilidad de la administración pública estuvo en gran parte a cargo de los secretarios y demás empleados del ayuntamiento, puesto que desempeñaban labores vinculadas a la integración de actas, llevar el control de los censos de las municipalidades, extender licencias y permisos redactados de puño y letra, ordenar y llevar el archivo municipal, mantener informados a los alcaldes y comisiones integradas por regidores y síndicos de los pormenores de la administración municipal entre otras.

<sup>73</sup> Ver: Rodríguez de San Miguel, Juan. Manual de providencias económico políticas para uso de los habitantes del Distrito Federal, págs. 14-15 y 55.

<sup>74</sup> Ramo de Bando, Archivo Histórico Municipal de Toluca.

<sup>75</sup> Memoria de Gobierno, del C. Lorenzo de Zavala, Gobernador Constitucional del Estado de México. Imprenta del Gobierno del Estado Libre de México, a cargo de Juan Matute y González, México 20 de marzo de 1829, pág. 15.

Los procesos político-electorales de la vida local tuvieron también como antecedente la Constitución Española de Cádiz. El constituyente del Estado de México de la época de la erección de la entidad no descuidó este importante rubro; así, para el proceso electoral y recambio de las autoridades de los ayuntamientos se diseñó en ausencia de partidos políticos, un sistema de electores de ayuntamientos, y con base en éste se llevaron al cabo las elecciones de alcalde o alcaldes, regidores y procurador síndico como autoridades del ayuntamiento.<sup>76</sup>

El prefecto y el subprefecto eran los responsables del nombramiento de los electores. Se nombraba un elector por cada 500 habitantes. Los alcaldes de cada municipalidad la publicación expedían la convocatoria para el nombramiento de electores, en donde se indicaba el objeto, lugar -normalmente el lugar de la reunión para tales menesteres era fuera del edificio donde radicaba el ayuntamiento-, día, hora y lugar para celebrar la elección.

En la fecha señalada se procedía a integrar la asamblea y a nombrar a los electores, a fin de proceder a realizar las elecciones de las autoridades de los ayuntamientos, las cuales se desarrollaban el tercer domingo del mes de diciembre de cada año en todo el territorio del Estado de México.

Los periodos y reglas para la renovación de cada ayuntamiento se encontraban bien definidos, así podemos observar que en los ayuntamientos con un sólo alcalde la renovación se hacía anualmente y en los que tenían dos e igual número de síndicos se renovaban por mitad cada año. Los municipios que contaban con más de 10,000 habitantes no procedía la reelección.

### III.1.1. LAS CONSTITUCIONES POLÍTICAS DEL ESTADO DE MÉXICO.

Desde la independencia de nuestro país hasta nuestros días, han regido la vida autónoma del Estado de México cuatro leyes fundamentales, la primera de ellas se expidió en el año de 1827; antes de entrar a su estudio, consideramos conveniente comentar tres decretos que se expidieron durante la década de los años veintes del siglo pasado, los cuales regulaban algunos aspectos de la vida de los ayuntamientos mexiquenses.

El Decreto N° 2 del 2 de marzo de 1824, Sobre la Organización Provisional del Gobierno Interior del Estado de México, compuesta de los Partidos que comprendía la provincia de este nombre, en el artículo 10° establecía: "Los ayuntamientos y demás corporaciones, autoridades, tanto civiles como militares y eclesiásticas, continuarán desempeñando las funciones que les están encomendadas, arreglándose en todo a las leyes vigentes."<sup>77</sup> Como puede

<sup>76</sup> Decreto N° 36. Para la organización de Ayuntamientos del Estado de México. Toluca, Estado de México, 9 de febrero de 1825, capítulos IV y V, págs. 46-48, págs. 221-249

<sup>77</sup> Ídem, pag 6

observarse el citado precepto prácticamente retoma la normatividad prevaleciente en la última fase de la vida colonial.

Por su parte, el Decreto N° 18 del 6 de agosto de 1824, Ley Orgánica Provisional para el arreglo del Gobierno Interior del Estado, en el Capítulo VIII, referido a los ayuntamientos, asienta en el artículo 67: "Los ayuntamientos se arreglarán por ahora, a las leyes, decretos y órdenes prescritas para su gobierno político, económico, y desempeño de sus atribuciones",<sup>78</sup> lo cual en lo fundamental refrenda el decreto anterior.

Será hasta el Decreto N° 36 del 9 de febrero de 1825, "Para la Organización de Ayuntamientos del Estado", en el que se legislará sobre la organización de ayuntamientos, de manera más precisa a fin de sentar las bases y crear mejores condiciones para el desarrollo de aquéllos y de la misma vida municipal.<sup>79</sup>

### III.1.1.1. LA CONSTITUCIÓN DE 1827.

La Constitución Política del Estado Libre de México, del 14 de febrero de 1827, fue la primera de la entidad, en ella se dedicaron los artículos del 159 al 170 a normar a los ayuntamientos. Sin lugar a dudas, con este ordenamiento quedaron sentados cimientos para el gobierno y administración de las municipalidades, pues recogen elementos prevalecientes durante el antiguo régimen, situación que se dio sin muchos cambios hasta que se estableció el régimen centralista.

Posteriormente, con el centralismo se transforman las entidades federativas en departamentos, el titular del Ejecutivo Federal nombra a los gobernadores y refrenda a las autoridades intermedias entre el gobierno departamental y el municipal, encarnadas en la figura del prefecto y del subprefecto, queda establecido un esquema de administración interior o territorial coordinado desde el mismo núcleo de la administración de la República Centralista.<sup>80</sup> Al respecto, el artículo 1º, de las ORDENANZAS formadas por la Junta Departamental en el año de 1840, confirma esta situación al establecer: "Esta a cargo de los ayuntamientos, con sujeción al sub-Prefecto, y por su medio al Prefecto y Gobernador".<sup>81</sup>

El Departamento de México se integra con la extensión que tenía como Estado, la cual era de 115,845 Km2, se le agregan los 221 Km2 del Distrito Federal y el territorio de Tlaxcala de 3,833 Km2. La Cd. de México se define como capital

<sup>78</sup> *Ibidem*, págs. 29-30.

<sup>79</sup> Alanís Boyzo, Rodolfo, La evolución del municipio en el Estado de México a través de sus Leyes Orgánicas. Consideraciones históricas, pág.3.

<sup>80</sup> Ver: Romero Quiróz, Javier, El Estado de México. Marcos Históricas y Geográficas. Pág. 60.

<sup>81</sup> Del Castillo Velasco, José María. Colección de Bandoes, Disposiciones de Policía y Reglamentos Municipales de Administración del Distrito Federal, pág. 491.

del Departamento del mismo nombre, y su división política quedó planteada en 13 distritos y 42 partidos.<sup>82</sup>

Durante esta etapa la materia administrativa municipal se reorienta y complementa, las ordenanzas municipales proliferan en este espacio, se transforman en el marco normativo fundamental y se orientan a complementar la reglamentación de los diversos ramos de la administración municipal prevaleciente en los diversos municipios del recién extinguido Estado de México.

La organización administrativa en el nivel municipal sufre un cambio radical, al surgir la figura del juez de paz como la autoridad central, misma que llega inclusive a sustituir a los ayuntamientos,<sup>83</sup> desaparecen los alcaldes, permanecen los regidores y síndicos -aún estos últimos son sustituidos en algunos casos por los jueces de paz- para coordinar diversas comisiones en que se distribuye la materia administrativa. Los ayuntamientos se integraron básicamente con la Secretaría del ayuntamiento, cuya función era llevar el libro de actas, acuerdos y disposiciones municipales, presentación de los negocios para los acuerdos de cabildo, y cumplir con sus determinaciones; y la Tesorería responsable de la recaudación e inversión de los caudales municipales.

Los ayuntamientos llevaron a cabo una contabilidad de los ingresos más rígida, a través de libros manuales y de caja, registrando las entradas y salidas de fondos, disponiéndose que en cualquier momento podría efectuarse un corte de caja; asimismo, se estableció un corte de caja mensual que tenía que ser visado por el prefecto y subprefecto; los presupuestos mensuales se debían presentar en sesión de Cabildo para su revisión y aprobación, y anualmente la comisión de hacienda debía presentar el estado general de cuentas del municipio, el cual era glosado previamente por el contador del ayuntamiento.<sup>84</sup>

Por decreto del 20 de marzo de 1837, los jueces de paz sustituyen a los alcaldes, con lo que los primeros quedan subordinados a los prefectos y subprefectos y surgen los apoderados de los pueblos; por lo que toca al rubro educativo, correspondía al ayuntamiento el establecimiento de escuelas de primeras letras en la municipalidad; asimismo, intervenía en la selección del personal docente de dichas escuelas, y canalizaba parte de su presupuesto al desarrollo educativo.

Los vecinos de la municipalidad contribuían en forma prorrateada, ya sea monetariamente o por vía de aportaciones y participaciones personales a sufragar los servicios municipales. La administración de justicia en base a la reglamentación respectiva se llevaba de manera coordinada entre los prefectos, subprefectos,

<sup>82</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. Editorial Porrúa, S. A., México 1988, pag 247.

<sup>83</sup> Ezeta, Luis de. *Manual de Alcalde y Jueces de Paz*, págs. 245-248

<sup>84</sup> *Idem*, págs. 245-248

jueces de paz y síndicos; la administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios se guiaba por las ordenanzas del caso, y debía contar con la aprobación, supervisión y control del gobierno departamental, para lo cual se remitía anualmente la cuenta documentada total de propios y arbitrios, inversiones y presupuestos; asimismo, la malversación de fondos implicaba multas pecuniarias y personales.<sup>85</sup>

Los diversos ramos de la administración municipal se distribuía entre los capitulares, y se les corresponsabilizaba del buen funcionamiento y gestión requeridas para concretar los ramos a su cargo. Entre las comisiones más generales se encontraban las de: aseo y limpieza; aguas, acequias, zanjas y ríos; cárceles, calzadas, puentes y caminos; coches y carruajes; embanquetados, empedrados y atarjeas; salubridad, cementerios, vacunas, hospitales y casas de beneficencia; mercados, paseos, pesas y medidas; agricultura, industria y comercio; corredores, teatros y diversiones públicas, educación y escuelas. El número de comisiones variaba en función de la magnitud de cada municipio, y se integraban con síndicos y regidores, y en algunos casos como el de salubridad pública, con médicos de la localidad y párrocos de las iglesias.

Aparece la figura del primer alcalde en calidad de "Presidente del Ayuntamiento", lo que le da facultades para presidir las diversas comisiones correspondientes a cada ramo de la materia administrativa.

En materia de obras públicas municipales aparecen los contratistas, que son objeto de convocatoria pública para legitimar la asignación de obras e intentar hacer más transparente el manejo de los fondos municipales.<sup>86</sup>

La administración municipal puso especial interés en la administración de mercados, coches, diversiones públicas, salubridad pública, así como en la incipiente administración de la vida intelectual relativa al nivel de la enseñanza de primeras letras, atendida por la comisión de instrucción pública.<sup>87</sup>

La legislación se concretó en las denominadas Ordenanzas Municipales, las cuales constituyeron un instrumento fundamental para la organización de la vida político-administrativa del país, en congruencia con las condiciones características de la República centralista; el procedimiento que se estableció para la generalización de las ordenanzas partía del origen mismo, que correspondía a la Excelentísima Junta Departamental de México, seguidamente se publicaban para su instrumentación en un plano departamental, tocando en este caso al gobernador y a las juntas departamentales llevar a cabo tal quehacer, finalmente, ya en un

<sup>85</sup> Ibidem, págs. 9-12.

<sup>86</sup> Capítulo 1º de las Ordenanzas Municipales en: Del Castillo Velasco, José María, Colección de Bandos, ... op. cit., pag. 492.

<sup>87</sup> Ibidem, págs. 506-507.

plano local, se concretaban por parte de los ayuntamientos en sus respectivas jurisdicciones.

La designación de autoridades provenía desde el poder central; asimismo, la actividad de los ayuntamientos era supervisada y se encontraba sujeta de manera ascendente al subprefecto, al prefecto y al gobernador del departamento.

Se legisló en materia de elección de ayuntamientos, por medio del decreto del 7 de octubre de 1845, antes de entrar en vigor se previno que los ayuntamientos y jueces de paz continuarían en sus funciones hasta el día 31 de enero de 1846; sin embargo, la posibilidad de dar lugar a una mayor participación política de los pueblos, a través de los procesos electorales durante el período centralista, se vio limitada por la conclusión de éste y el retorno al federalismo, a partir del 22 de agosto de 1846.

### III.1.1.2. LA CONSTITUCIÓN DE 1861.

La segunda Constitución del Estado de México fue expedida en 1861, establecía que la administración de los pueblos quedaba a cargo de los prefectos, sub-prefectos, ayuntamientos y municipales.<sup>88</sup> Como puede observarse la vida municipal y la actividad de los ayuntamientos, una vez más, queda supeditada a los prefectos y sub-prefectos. El régimen de prefecturas llega a su culminación restaurada la República, hacia 1868 se instaura la figura del jefe político, que sustituye a los prefectos y subprefectos, y se sitúa como autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno del estado.

En este periodo de delimita la extensión territorial del Estado de México, casi en forma similar a la que actualmente tiene. Con motivo de la ampliación del territorio del Distrito Federal, y de acuerdo con la orden No. 4576 del Ministerio de Gobernación del 25 de noviembre de 1955, se incorpora Tlalpan al Distrito Federal. En este sentido la extensión de éste se amplía a 1,383 km<sup>2</sup> correspondientes a la ampliación de 1854, que se agregan a los 221 originales al momento de su erección, más los 50km<sup>2</sup> de Tlalpan. El 27 de octubre de 1849 se expidió el Decreto para la creación del estado de Guerrero, lo que significó para el Estado de México una pérdida adicional de 64,281 km<sup>2</sup> y 261,598 habitantes. La contracción territorial provocó a su vez un ajuste en el número de distritos, por lo que en la Constitución de 1861 éstos se redujeron a los siguientes: Cuernavaca, Huejutla, Morelos, Sultepec, Texcoco, Tlalnepantla, Toluca, Tula y Tulancingo.<sup>89</sup>

<sup>88</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 1861.

<sup>89</sup> Salazar Medina, Julian y otros. Desarrollo, Administración y Planeación Municipal Toluca, Estado de México. Universidad Nacional Autónoma del Estado de México. Universidad Autónoma Metropolitana, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1990 págs. 75-76.

Con el retorno al federalismo nuestra entidad volvió a adoptar la organización que se había ya perfilado durante la Primera República Federal. En los pueblos sin ayuntamiento, situados en las municipalidades, se nombra a los auxiliares, y se les hace depender directamente de los ayuntamientos de éstas, de igual manera se definen las funciones y quehaceres a desarrollar: cuidar del buen orden y tranquilidad pública; velar sobre el cumplimiento y ejecución de las leyes; desarrollar funciones judiciales; cuidar el uso de los montes; impulsar las actividades productivas; consignar a los infractores y desarrollar las disposiciones del ayuntamiento a que están sujetos.<sup>90</sup>

A las actividades administrativas de los ayuntamientos se agrega la que está identificada con la labor de reclutamiento de reemplazos del ejército y la guardia nacional o rural, además de la protección a las sociedades, compañías y establecimientos que se localizaran en las respectivas municipalidades; esto último a tono con las condiciones prevalecientes en el momento; también destaca en el período la posibilidad que se brindaba a los ayuntamientos para proponer al Gobierno estatal los arbitrios que fueran factible incorporar para incrementar sus fondos o bien para casos de obras públicas prioritarias.

Esta Constitución, en su la parte segunda, dedica cuatro capítulos a normar la correspondiente al Gobierno político y administrativo de los pueblos:

- ⇒ Capítulo I Autoridades por quienes se ha de desempeñar (Artículo 148)
- ⇒ Capítulo II. De los prefectos (Artículo 149 a 151)
- ⇒ Capítulo III. De los sub-prefectos (Artículo 152 a 154)
- ⇒ Capítulo IV. De los ayuntamientos (Artículos 155 a 166)<sup>91</sup>

La Constitución en comento, hace clara referencia a los ayuntamientos; no obstante ello, reitera en lo fundamental los lineamientos tenidos ya con anterioridad en el período que precedió a la República centralista. Situación similar se presentó en materia político-electoral.

Entre las modificaciones relevantes de la administración municipal en el Segundo Imperio (1863-1867), encontramos la transformación de los estados en departamentos, los cuales son encabezados por los prefectos imperiales, que se auxiliaban por un Consejo de Gobierno, y que tenían funciones judiciales, administrativas y consultivas. Esquema que se asimiló al francés con las adecuaciones a las condiciones prevalecientes en nuestro país.

El 21 de abril de 1868, por Decreto del Congreso del Estado, se expide la Ley Orgánica para el Gobierno y Administración Interior de los Distritos Políticos del Estado, otorgando en ella carta de ciudadanía a la categoría político-administrativa

<sup>90</sup> Leyes y Decretos del Estado de México, Vol II, op Cit., págs. 26-27.

<sup>91</sup> Constitución Política del Estado de México de 1861.

del Jefe Político; así se cierra el período que correspondió a las categorías del Prefectos y el Sub-prefecto, se da con ello un paso adelante en la racionalización de la administración interior.<sup>92</sup>

La división administrativa de las entidades en partidos y de los distritos, hace que las autoridades de éstos interfieran en la organización administrativa de los ayuntamientos, la cual se encuentra encabezada por un alcalde o alcaldes, regidores y síndico, autoridades que eran electas anualmente; asimismo, los secretarios de ayuntamientos, tesoreros, escribientes, porteros y mozos de oficio complementan la organización básica. El ayuntamiento lleva a cabo su actividad de carácter político-administrativa acudiendo a la integración de comisiones, que son encabezadas por los miembros del ayuntamiento y se encargan de promover, y brindar un seguimiento a los diversos ramos y cometidos de la administración municipal.

### III.1.1.3. LA CONSTITUCIÓN DE 1870.

Durante este periodo la legislación relativa al municipio en el Estado de México, es la siguiente:

- ↪ Ley Orgánica, para el Gobierno y Administración interior de los Distritos Políticos del Estado, Decretos No. 26 del 21 de abril de 1868.
- ↪ Constitución Política del Estado Libre de México, 1870.
- ↪ Estableciendo en los Ayuntamientos y Municipios un libro de registros de fierro para marca de ganado, Decreto No. 112 de 2 de abril de 1869.
- ↪ Sobre que el derecho de establecer mercados es propio y exclusivo de los Ayuntamientos, Decreto No. 143 del 13 de octubre de 1869.
- ↪ Sobre que las Municipalidades y Municipios del Estado contribuyan anualmente al gasto que demanda la alimentación de los presos en sus Distritos respectivos, Decreto No. 159 de 15 de octubre de 1869.
- ↪ Sobre la elecciones de Ayuntamientos en las Municipalidades y Municipios del Estado, Decreto No. 40 de 16 de octubre de 1879.
- ↪ Sobre la Ley Orgánica de las elecciones políticas y municipales del Estado, Decreto No. 103 del 16 de octubre de 1871.
- ↪ Adicionando la Ley Orgánica para las Elecciones Políticas y Municipales del Estado, Decreto No. 112 de 16 de octubre de 1873.<sup>93</sup>

Como resulta lógico, la Constitución de 1870 reflejo la centralización brutal de que fueron objeto los municipios de la época, pues la política porfirista era más administración y menos política.

<sup>92</sup> Moreno Espinoza, Roberto y otros, op. cit., 1992, pág. 1410.

<sup>93</sup> Ídem, pág. 155.

Los funcionarios municipales y conciliadores se elegían cada año, el 1º de diciembre del año anterior a su renovación. Para definir el número de las autoridades municipales se tomaba como base la magnitud de la población; se elegían funcionarios municipales y jueces conciliadores para todas las cabeceras de municipalidades y municipios, en congruencia con el criterio cuantitativo adoptado; en las municipalidades cuya población no pasaba de 5,000 habitantes, se elegían a un presidente municipal, tres regidores y un síndico; en las municipalidades de 5,000 y menos de 10,000 habitantes, se elegía a un presidente municipal, un vicepresidente municipal, cuatro regidores y un síndico; para las municipalidades con una población mayor a 10,000 habitantes, se nombraba a un presidente municipal, un vicepresidente municipal, siete regidores y dos síndicos. Para cada municipio se nombraba un presidente municipal y su suplente, un regidor y un síndico. Asimismo, para cada municipalidad se elegían dos jueces conciliadores propietarios y dos suplentes, y un juez conciliador para cada municipio con su respectivo suplente.

Para ser funcionario municipal se establecieron requisitos muy similares a los de la Primera República Federal; es decir, prevaleció como requisito de elegibilidad la solvencia económica como el ser propietarios de fincas, comercios o industrias; de igual forma se descartaban a los jornaleros, eclesiásticos, militares y funcionarios de Gobierno con nombramiento, así como a los jueces.

Se introdujeron las juntas de escrutinio para la elección de funcionarios municipales sustituyendo a los electores tradicionales. Aquéllas se integraban con nueve ciudadanos en el caso de las municipalidades y de cinco en los municipios.

Por Decreto de 16 de octubre de 1873 se incorporaron una serie de reformas a la Ley Orgánica, las cuales se centraron fundamentalmente a redefinir la fecha de elecciones de autoridades de las municipalidades y municipios, fijándola para el tercer domingo del mes de noviembre de cada año; también se modificaron los Distritos Electorales, quedando en definitiva en los siguientes: Toluca, Zinacantepec, Tenango, Ixtlahuaca, Villa del Valle, Temascaltepec, Sultepec, Tenancingo, Lerma, Tlalmanalco, Texcoco, Ozumba, Zumpango, Cuautitlán, Tlalnepantla y Jilotepec.<sup>94</sup>

El poder político estaba totalmente centralizado y, como consecuencia de ello, los estados y municipios se encontraban sometidos a la autoridad central, pues de la capital de la República partían las órdenes que debían cumplir, sin excusa, gobernadores, jefes políticos y presidentes municipales. A nivel municipal la administración interior en los estados contaba con el jefe político, que se había convertido en un vicegobernador regional ejerciendo el control sobre el gobierno de los municipios de su jurisdicción.

---

<sup>94</sup> *Ibidem*, pág. 154-155

De esta forma puede observarse que funcionarios de elección como era el caso del presidente municipal, sus regidores y síndicos, estaban obligados a compartir el gobierno y administración con aquéllos.

A tal grado intervinieron en la vida municipal los jefes políticos, que las obras públicas eran contratadas directamente por él o a través de una junta auxiliar. Los escasos servicios municipales entraban en los negocios-componentas de los gobernadores y de los jefes políticos, según su importancia. La autoridad recaía en prefectos y subprefectos. Y hasta las funciones legislativas y judiciales de la esfera propia de los municipios quedó absorbida por el gobierno estatal y sus agentes.

La situación de los municipios era cada vez más crítica y difícil, lo que exigía una reforma municipal urgente y necesaria, situación que percibió el movimiento constitucionalista encabezado por Carranza, quien al elaborar la nueva Constitución concedió un apartado al municipio propugnando por su autonomía y fortalecimiento, para lo cual consideró necesario eliminar las autoridades intermedias entre el gobierno del Estado y los municipios. La odiada figura del jefe político fue reducida a cenizas y la tutela administrativa atenuada.

#### III.1.1.4. LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

El 8 de noviembre de 1917 el constituyente del Estado de México expidió la vigente Carta Constitucional; adoptando en materia municipal el espíritu del artículo 115 en materia municipal, el cual quedó plasmado junto con las condiciones político-administrativas prevalecientes, en los artículos 7o., 8o., 11o., 15, 16, 17, 59 fracción IV, 70 fracciones III, IV, XX y XXII, 89 fracción XXIII; la totalidad del Libro Cuarto, "De la Organización Política de los Municipios", artículos 133-166, y finalmente artículos 183-191, lo que demuestra una amplia legislación constitucional en materia municipal.

En el artículo 9º se determina la división territorial en 16 Distritos Rentísticos y Judiciales, que fueron: Chalco, Cuautillán, El Oro de hidalgo, Ixtlahuaca, Jilotepec, Lerma, Otumba, Sultepec, Temascaltepec, Tenango del Valle, Tenancingo, Texcoco, Tlatnepantla, Toluca, Valle de Bravo y Zumpango.<sup>95</sup>

El 17 de septiembre de 1919 se publica la Ley Orgánica Municipal prevista en la Constitución en comento, la cual se encargo de normar la vida político-administrativa de los municipios de la entidad. Dicho ordenamiento no hacía distinciones entre los tipos de municipios que en la época existían en el Estado de México, los cuales eran fundamentalmente rurales y semiurbanos, y en menor medida urbanos.

<sup>95</sup> Constitución Política del Estado de México, Periódico Oficial de fecha 8 de noviembre de 1917. Legislación Pública Estatal, Estado de México, pág. 140.

La Ley Orgánica Municipal expedida el 23 de agosto de 1919, en sus artículos 1 y 2, además de asentar la división territorial y la organización político administrativa, se define y enuncia 118 municipios. Así se fue caracterizando la administración interior o territorial, la cual contaba con el propio Gobierno del Estado como eje y los distritos y municipios como instancias regionales-territoriales. Los criterios para el gobierno interior de los municipios se establecen en los artículos que a continuación se transcriben:

"Art.11. Para el Gobierno interior de los Municipios, el territorio de éstos se dividirá en demarcaciones cuya extensión será determinada por las propiedades que comprendan, ya sea de la Federación del Estado, de las poblaciones o de los particulares.

"Art.12. Las demarcaciones a que se refiere el artículo anterior, serán: la de la Cabecera y las foráneas cuantos centros poblados de más de cien habitantes existan en él.

Art.13. Las poblaciones que sean centro de demarcación y que para su administración requieran ser divididas, lo serán en circunscripciones urbanas que se llaman cuarteles, los que, a su vez, se dividirán en los grupos de casa limitadas por las calles, que se llamarán manzanas."<sup>96</sup>

Como puede observarse la administración interior se deposita fundamentalmente en los municipios acatando la Constitución de 1917; aunque no debemos desconocer el papel que jugaron los distritos rentísticos y judiciales, como instancias intermedias que de alguna manera participaron en funciones específicas en la administración interior o territorial en la entidad; en particular si se tiene en cuenta el artículo 11 de la Constitución del Estado de 1917, en el cual queda asentado:

"Los Poderes públicos del Estado se consideran como superiores jerárquicos de los Cuerpos Municipales, y tendrán sobre éstos las facultades de organización, regulación y funcionamiento, que no impidan ni limiten las libertades que les concede el artículo 115 de la Constitución Federal vigente."<sup>97</sup>

La administración del municipio libre en el Estado de México observa algunos cambios de cierta relevancia, sobre todo en lo que se refiere a las personas, cosas, vida económica, así como a los aspectos financieros y de justicia en el plano local, como puede desprenderse de sus propias atribuciones, mismas que a continuación se enumeran:

<sup>96</sup> Ley Orgánica Municipal, Decreto N° 116 de la Legislatura del Estado, Gaceta de Gobierno, Tomo VIII, Toluca de Lerdo, 17 de septiembre de 1919, pág. 175.

<sup>97</sup> Constitución Política del Estado de México, op. cit., pág. 141.

#### Administración de la personas:

- La seguridad, comodidad, higiene y moralidad de los habitantes del Municipio y el fomento y seguridad de los intereses de los mismos;
- El abastecimiento y pureza de los artículos alimenticios, aguas, drogas, y demás que consuman los propios habitantes.

#### Administración de cosas:

- La conservación, arreglo y ornato de la población donde residan los Ayuntamientos y de los demás pueblos de su dependencia;
- El aprovechamiento, cuidado y conservación de los bienes y derechos del Municipio o de sus dependencias;
- El arreglo de la distribución y aprovechamiento de los bienes comunales y la conservación de monumentos.

#### Administración de personas y cosas:

- La higiene de todos los lugares públicos del municipio, así como la conveniente distribución de los panteones y demás servicios que puedan afectarla y la moral en los espectáculos públicos.

#### Administración de la hacienda municipal:

- La iniciativa de sus ingresos y la recaudación e inversión de los mismos, para satisfacer las diversas necesidades municipales;
- La celebración de contratos de obras en términos de la Ley;
- La formación del presupuesto de egresos.
- Atribuciones de los Ayuntamientos orientadas a la administración de justicia;
- La iniciativa de leyes ante la Legislatura del Estado;
- Expedición de Bando de Policía y Buen Gobierno

#### Administración interna:

- La formación de su reglamento interior y las demás que se relacionen con los distintos servicios municipales -lo cual incidía además en la administración de personas y cosas-
- El nombramiento de los empleados municipales.<sup>98</sup>

Como puede observarse, las atribuciones de los ayuntamientos se vieron reducidas debido a que en el artículo 115 de nuestra Ley fundamental no fueron delimitadas con precisión las atribuciones y facultades de los municipios, asumiendo mayores atribuciones la federación y concediendo las restantes a los estados, quienes asumieron facultades que le correspondían a los municipios.

<sup>98</sup> Ley Orgánica Municipal, Decreto N° 116 de la Legislatura del Estado, op. cit., pag. 26-29.

El Gobierno municipal se integró con el Ayuntamiento encabezado por el presidente municipal y los jueces conciliadores; se establecieron las funciones colegiadas de los Ayuntamientos y unitarias del presidente municipal, y se les limita a ambos las funciones judiciales.

El gobierno municipal quedó integrado por un Presidente Municipal, Regidores, Síndico y Juez Conciliador. En cada una de las demarcaciones foráneas que integraban el municipio se nombraba un comisario propietario y dos suplentes, con funciones de vigilancia y cuidado de las Comisarias; asimismo, cada municipio se dividía en cuarteles, designando un jefe con los mismos requisitos y funciones del comisario.

Los servidores públicos que integraban la administración pública municipal eran: Secretario, Tesorero y empleados municipales, cuyas funciones quedan reglamentadas. Todos ellos eran coordinados desde el Ayuntamiento por el Presidente Municipal, a quien formalmente le correspondía cubrir dieciséis facultades, además de atender las oficinas del Registro Civil. Facultad que en el caso del municipio de Toluca se delegó a un Oficial del Registro Civil.

Los rubros correspondientes al erario municipal se clasificaron y se introdujo un proceso de inspección de la hacienda municipal, labor compartida por los síndicos y el Procurador General de Hacienda del Gobierno del Estado; también se instauró un sistema de Contaduría de Glosa Municipal, bajo la responsabilidad de la Contaduría General de Glosa de la Legislatura del Estado; en materia de responsabilidades los tesoreros municipales podían ser procesados por las autoridades respectivas en caso de que se les comprobaran malversación de los fondos municipales.<sup>99</sup>

A los síndicos les compete fungir como representantes legales de los Ayuntamientos, y además de tener como obligación el asistir a todas las sesiones del ayuntamiento, se les encomendaba la defensa de los intereses comunes del Municipio, así como un conjunto de actividades vinculadas a la administración de la hacienda municipal, se consideraban además agentes del Procurador de Hacienda. Por su parte, los regidores además de asistir a las sesiones del Ayuntamiento, debían hacerse cargo de las comisiones que les asignaban y vigilar el manejo de los fondos municipales, así como cumplir con los acuerdos que el ayuntamiento les confería.

Los Jueces Conciliadores se elegían popularmente y su función era administrar justicia. Se encontraban subordinados al Tribunal Superior de Justicia del Estado y a los jueces de primera instancia.

---

<sup>99</sup>Moreno Espinosa, Roberto y otros, op. cit. Pág 175

Los presupuesto de ingresos y egresos eran aprobados por el gobernador, previa revisión del procurador general de hacienda; de igual manera la labor de glosa municipal era una función del gobernador de la entidad.

La fracción VI del artículo 93 de la Ley Orgánica Municipal en comento fue reformada el 23 de diciembre de 1939, durante el periodo de gobierno de Wenceslao Labra, para establecer que las cuentas tendrían que remitirse bimestralmente por los municipios a la Contaduría General de Glosa, y que de no hacerlo incurrirían en multas hasta de \$25.00, que les impondría aquélla por conducto del Administrador de Rentas del Estado.

Como sucede en la actualidad, el municipio no contó con recursos suficientes para llevar a cabo sus programas de gobierno, razón por la cual no pudo proporcionar eficientemente los servicios que se le encomendaban.

En el tiempo comprendido de 1920 a 1941, algunos de los regimenes gubernamentales del Estado de México permitieron la implantación del caciquismo; la ley municipal era letra muerta en lo que se refería a las libertades de la Comuna. "Esa época bien se podrían calificar de sangrienta y se caracterizó, con raras excepciones, por la venta de los puestos públicos, el cohecho y el peculado como sistema administrativo y el terrorismo como procedimiento político para dominar. Esta situación indescriptible tuvo fin con el trágico asesinato del gobernador Alfredo Zárate Albarrán".<sup>100</sup>

A partir de la segunda mitad del presente siglo hasta nuestros días se expiden en la entidad tres Leyes Orgánicas Municipales, las de 1950, 1957 y 1973, además de la de 1940; en el mismo periodo se pasa de 119 municipios a 121, agregándose el de Chalco Solidaridad en 1994 para sumar en la actualidad 122.

La Ley Orgánica Municipal de 1950 se integra de un total de XXXIII Capítulos, 242 artículos y seis artículos transitorios. Fue expedida el 25 de agosto de 1950; deroga a la Ley Orgánica Municipal, promulgada con fecha 16 de diciembre de 1940; se publica en la gaceta del Gobierno del 2 de diciembre de 1950, y entra en vigor el día primero de enero de mil novecientos cincuenta y uno.

Por su parte, la Ley Orgánica Municipal de 1957 se integra de un total de XXII Capítulos, 155 artículos y dos artículos transitorios. Fue promulgada el 25 de mayo de 1957; deroga a la Ley Orgánica Municipal, promulgada en veinticinco de agosto de mil novecientos cincuenta y reformas de que fue objeto; se publica en la en la Gaceta del Gobierno del 29 de mayo de 1957, y entra en vigencia el 10 de junio de 1957.

---

<sup>100</sup> Idem, pág. 179

Los procesos político-electorales municipales se regulan en base a la Ley Orgánica para las Elecciones de Gobernador, Diputados, Ayuntamientos y Jueces Conciliadores, expedida el 30 de agosto de 1951, misma que se integraba por un total de veintidós capítulos y 160 artículos más dos artículos transitorios. Dicha Ley es derogada por la Ley Electoral del estado de México, de 25 de Agosto de 1966, e integrada por 11 capítulos, 131 artículos y dos artículos transitorios, además de haberse simplificado en relación a la ley que le precedió (la de 1951), en el plano municipal, los jueces conciliadores cambian su denominación por jueces menores municipales; ambas leyes reglamentan con gran detalle los procesos electorales de los ayuntamientos, jueces conciliadores y/o jueces menores municipales, además de las otras categorías políticas referidas al Ejecutivo estatal y a la Legislatura local.

Esta última ley es derogada por el vigente Código Electoral del Estado de México, publicado en la Gaceta de Gobierno el 2 de marzo de 1996, el cual introduce una verdadera reforma en materia electoral en nuestra entidad, la que analizaremos en el siguiente capítulo de este trabajo.

Durante este período de tres décadas se dan amplios cambios en la vida municipal, que van a quedar plasmados en la Ley Orgánica Municipal de 1973 y en la acción concreta y cotidiana de los municipios en el Estado de México. En el plano de la administración interior de la entidad, y en congruencia con las bases constitucionales de la República, del Estado y de la Ley Orgánica Municipal, "El Municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de México".

### **III.2. EL MUNICIPIO MEXIQUENSE EN LOS DEBATES DEL CONSTITUYENTE LOCAL DE 1917.**

Dentro de este apartado no hay mucho que decir sobre el debate del constituyente mexiquense de 1917, toda vez que en líneas generales quienes participaron en la elaboración de nuestra actual Constitución adoptaron el espíritu del artículo 115 de nuestra Ley fundamental, ya que no podría haber sido de otra manera, pues es del conocimiento general de que debía respetarse el principio de supremacía constitucional previsto por el artículo 133 de la misma, de tal forma que el municipio no podía regularse en forma distinta a la prevista por ésta.

**CAPÍTULO CUARTO.**  
**LA REFORMA POLÍTICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO**  
**LEGISLACIÓN VIGENTE**

**IV.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Nuestra Ley fundamental dedica su Título Quinto a los Estados de la Federación y como ya se señaló anteriormente el artículo 115 establece que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, el cual será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, sin que haya autoridad alguna intermedia entre éste y el Gobierno del Estado; sus miembros no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna sociedad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Los ayuntamientos podrán ser suspendidos por acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes de las legislaturas locales. Asimismo, podrán declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir, las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos. Si alguno de los miembros del ayuntamiento dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

Los municipios están investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los Reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito y los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los mismos, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda. En este orden de ideas podemos observar que nuestra ley fundamental tanto en el precepto que se comenta como en otros, establece facultades para los municipios en las siguientes materias:

#### Hacienda Pública:

1.- "Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejan su patrimonio conforme a la ley".<sup>101</sup>

2.- "El Congreso tiene facultad para establecer contribuciones

Especiales sobre diversas actividades, y precisa que:

"Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine"; agregando que "las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica".<sup>102</sup>

3.- "Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública".<sup>103</sup>

#### Educación:

La educación que imparta el estado -federación, estados, municipios- tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y

<sup>101</sup> Cf. Artículo 115, fracción II, Párrafo Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, México 1996, pág. 107

<sup>102</sup> Cf. Art. 73, Fracción XXIX A, Ídem, pág. 66

<sup>103</sup> Cf. Art. 117, Fracción VIII, Párrafo Segundo, Ídem, pág. 113.

fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia".<sup>104</sup>

"El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la república, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan".<sup>105</sup>

Asimismo, el Congreso de la Unión tiene facultades "para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la república".<sup>106</sup>

#### Desarrollo Urbano:

"Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los estados unidos mexicanos, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios."<sup>107</sup>

"Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el destino de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia".<sup>108</sup>

"El Congreso de la Unión tiene facultad: para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos

<sup>104</sup> Cf. Art. 3º. Párrafo Segundo. Idem, pág. 5.

<sup>105</sup> Cf. Art. 3º. Fracción VIII. Idem, pág. 7.

<sup>106</sup> Cf. Art. 73. Fracción XXV. Idem, pág. 65.

<sup>107</sup> Cf. Art. 115. Fracción V. Idem, pág. 109.

<sup>108</sup> Cf. Art. 115. Fracción VI. Idem, pág. 109.

humanos con objeto cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución".<sup>109</sup>

#### Trabajo:

"El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier institución oficial o particular".<sup>110</sup>

"Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante".<sup>111</sup>

#### Cultos:

"Las autoridades federales, estatales y municipales tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley".<sup>112</sup>

#### Deberes ciudadanos:

"Asistir en los días y horas designados por el ayuntamiento del lugar en que residan para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y concededores de la disciplina militar".<sup>113</sup>

"Contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".<sup>114</sup>

"Inscribirse en el catastro de la municipalidad manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en los padrones electorales en los términos que determinen leyes".<sup>115</sup>

"Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado".<sup>116</sup>

<sup>109</sup> Cf. Art. 73, Fracción XXIX C, Idem, pág. 109

<sup>110</sup> Cf. Art. 123, Fracción XXV, Idem, pág. 335

<sup>111</sup> Cf. Art. 73, Fracción XXVI, Idem, pág. 113.

<sup>112</sup> Cf. Art. 130, Último Párrafo, Idem, pág. 144.

<sup>113</sup> Cf. Art. 31, Fracción II, Idem, pág. 37.

<sup>114</sup> Cf. Art. 31, Fracción IV, Idem, pág. 37.

<sup>115</sup> Cf. Art. 36, Fracción I, Idem, pág. 37.

<sup>116</sup> Cf. Art. 36, Fracción V, Idem, pág. 40.

## **IV.2. DECRETO NÚMERO 72 QUE REFORMA Y ADICIONA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MÉXICO, DEL TREINTA Y UNO DE OCTUBRE DE 1917, DE FECHA VEINTICUATRO DE FEBRERO DE 1995.**

El 3 de enero de 1995 el entonces Gobernador del Estado de México Emilio Chuayffet Chemor, sometió a la "LII" Legislatura del Estado de México la iniciativa de Decreto por la que se reforman y derogan diversos libros, títulos, capítulos, secciones, artículos y fracciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la cual fue aprobada el 24 de febrero del mismo año.

Al entrar al análisis de las reformas y adiciones efectuadas a la Constitución en comento, podemos observar que se llevo a cabo una reforma a fondo, a grado tal que podríamos afirmar que el Estado de México cuenta actualmente con una Constitución muy diferente a la que emanó del constituyente mexiquense de 1917, promulgada por el Gobernador Agustín Millán el 8 de noviembre del mismo año.

Como es de suponerse, nos limitaremos a hacer algunos comentarios sobre aquellas reformas que tienen relación con el tema que nos ocupa; o sea, exclusivamente en todo aquello relacionado con el municipio y la reforma política.

El numeral 4º de la Constitución en comento considera al poder municipal como un cuarto poder a nivel local al establecer que el pueblo del Estado de México ejerce en su territorio la soberanía estatal por medio de los poderes del Estado y de los Ayuntamientos, en los términos de la Constitución Federal y con arreglo a la misma.

Por su parte el artículo 10º señala que la expresión soberana de la voluntad popular se constituye a través del sufragio y que los ciudadanos, los partidos políticos y las autoridades velarán por su respeto y cuidarán que los procesos electorales sean organizados, desarrollados y vigilados por órganos profesionales conforme a los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

La organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales según su artículo 11 estarán a cargo de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, dejando en la ley reglamentaria correspondiente el regular su forma de integración. Además el citado numeral dispone que los órganos electorales deberán contar con personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional, así como que los ciudadanos integrarán las mesas directivas de casilla.

En los términos del numeral 12, los partidos políticos se consideran entidades de interés público y tienen como finalidad promover la vida democrática, contribuir a la integración de la representación popular y, como organizaciones de

ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan. La ley reglamentaria garantizará y determinará su participación en los procesos electorales y les otorgará prerrogativas para el cumplimiento de todos sus fines.

Asimismo, contempla un sistema de medios de impugnación, cuya implementación deja a cargo del Código de la materia. De dichos medios conocerán los órganos electorales y un tribunal autónomo con jurisdicción en materia electoral, con la competencia y organización que determine la ley, el cual funcionará en pleno y cuyas sesiones serán públicas. Como un gran paso en materia electoral en nuestra entidad, el párrafo segundo del artículo en comento establece la independencia del Tribunal Electoral, pues sus integrantes serán electos por la Legislatura en los términos de la ley de la materia. Las resoluciones del Tribunal Electoral serán definitivas e inatacables.

Como un procedimiento de democracia semidirecta se introduce la figura del referéndum, al establecer en el artículo 14 que:

"El Gobernador del Estado podrá someter a referéndum total o parcial las reformas y adiciones a la presente Constitución y las leyes que expida la Legislatura, excepto las de carácter tributario o fiscal.

"Los ciudadanos de la Entidad podrán solicitar al Gobernador que sean sometidas a referéndum total o parcial esos ordenamientos, siempre y cuando lo hagan al menos el 20 por ciento de los inscritos en las listas nominales de electores, debidamente identificados y dentro de los 30 días naturales siguientes a su publicación oficial del Estado."

Como puede observarse con excepción de las normas de carácter tributario o fiscal, el titular del Ejecutivo estatal podrá someter a referéndum parcial o totalmente, las reformas o adiciones a la Constitución y a las leyes que expida el Congreso local, previa solicitud del 20% de los ciudadanos inscritos en las listas nominales de electores debidamente identificados, realizada dentro de los treinta días siguientes a su publicación.

Tanto el referéndum Constitucional como el Legislativo se sujetarán a las normas, términos y procedimiento establecidas por la ley reglamentaria correspondiente.

Las prerrogativas que otorga la Constitución a los ciudadanos del Estado, son las siguientes:

- I. Inscribirse en los registros electorales;

- II. Votar y ser votados para los cargos públicos de elección popular del Estado y de los municipios y desempeñar cualquier otro empleo o comisión, si reúnen los requisitos que las normas determinen;
- III. Desempeñar las funciones electorales que les asignen;
- IV. Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del Estado y de sus municipios; y
- V. Participar en las organizaciones de ciudadanos que se constituyan en sus comunidades, para la atención de sus necesidades.

Será motivo de suspensión de las prerrogativas antes citadas, las siguientes:

- I. Encontrarse sujeto a un proceso penal por delito que merezca pena privativa de libertad, a contar desde la fecha del auto de formal prisión hasta que cause ejecutoria la sentencia que lo absuelva o se extinga la pena;
- II. Ser declarado incapaz por resolución judicial;
- III. Encontrarse prófugo de la justicia desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal;
- IV. Perder la condición de vecino; y
- V. Incumplir injustamente cualquiera de las obligaciones de ciudadano, señaladas en la Constitución Federal. Esta suspensión durará un año.

Los casos en que se suspenden los derechos de ciudadano y la forma de su rehabilitación quedan sujetos a lo establecido por la ley reglamentaria.

Al igual que nuestra Ley fundamental, la Constitución en comento considera en su artículo 112 la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado al Municipio Libre, reservando a la Ley Orgánica Municipal el determinar los municipios del Estado y sus cabeceras.

La administración pública de los municipios será ejercida por los ayuntamientos y por los presidentes municipales; su elección será mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, siendo competencia del órgano electoral municipal el computar y declarar válidas las elecciones, quien deberá otorgar la constancia de mayoría a la fórmula de candidatos que la hubieren obtenido en términos de la ley de la materia.

El cargo de miembro del ayuntamiento es irrenunciable y sólo podrá proceder por justa causa que calificará el propio ayuntamiento ante el que se presentará la renuncia y quien conocerá también de las licencias de sus miembros.

El artículo 115 de la Constitución mexiquense acota las funciones del ayuntamiento y del Presidente Municipal, pues prohíbe al primero como cuerpo colegiado desempeñar las funciones del segundo, y a éste desempeñar por sí solo

la del ayuntamiento; asimismo, en acato estricto a la división de poderes, les prohíbe a ambos ejercer funciones judiciales.

Aunque los ayuntamientos tendrán autoridad y competencia propias en los asuntos que sometan a su decisión como asamblea deliberante, su ejecución estará a cargo exclusivamente de los presidentes municipales. La duración de los ayuntamientos en su encargo será de tres años, quedando prohibida la reelección para el periodo inmediato siguiente, de cualquiera de sus miembros propietarios o suplentes que hayan asumido las funciones; se integrarán con un Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, el primero será el jefe de la asamblea. El número de síndicos y regidores se determinará en función directa de la población del municipio que representen de conformidad con la Ley Orgánica respectiva.

Además, de los síndicos y regidores de elección directa por el principio de mayoría relativa, los habrá por el principio de representación proporcional. La elección de la totalidad de los miembros del ayuntamiento se realizará en la misma jornada electoral y los regidores se distinguirán por orden numérico al igual que los síndicos si hubiere más de uno; cada miembro propietario habrá un suplente. Los derechos y obligaciones de los regidores electos por ambos principios serán los mismos; en tanto que los síndicos electos por ambas fórmulas tendrán las atribuciones que les señale la ley.

Para ser miembro propietario o suplente de un ayuntamiento, deberán cumplirse los requisitos siguientes:

- I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, ciudadano del Estado, en pleno ejercicio de sus derechos;
- II.- Ser mexiquense con residencia efectiva en el municipio no menor a un año o vecino del mismo, con residencia efectiva en su territorio no menor a tres años, anteriores al día de la elección; y
- III.- Ser de reconocida probidad y buena fama pública.

Por su parte, el artículo 120 de la Constitución contempla los requisitos de elegibilidad de los miembros propietarios o suplentes de los ayuntamientos, quienes en términos generales deberán separarse con noventa días de anticipación al día de la elección si se encuentran en ejercicio de algún cargo; en tanto que los ministros de cualquier culto tendrán que hacerlo de su ministerio, cuando menos cinco años antes del día de la elección.

En cuanto a sus funciones de los ayuntamientos, consideramos un acierto jurídico el que en esta reforma no se haya caído en el error de establecer que los ayuntamientos cuentan con funciones legislativas, pues obviamente era una

aberración jurídica en la que se incurría antes de la reforma, toda vez que el ayuntamiento es una autoridad administrativa no legislativa, de esta forma vemos que el vigente artículo 123 de la Constitución en comento, atinadamente le atribuye dos tipos de funciones:

"I.- Las reglamentarias, para el régimen de gobierno y administración del municipio; y

"II.- Las de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones de observancia general que dicten."

Lo anterior, nos parece un acierto de la LII Legislatura del Estado de México, pues siendo el ayuntamiento una autoridad de carácter administrativo, su función obviamente es de carácter reglamentario y no legislativa propiamente hablando.

En uso de su facultad reglamentaria, los ayuntamientos deben expedir el 5 de febrero del año en que entren en funciones sus Bandos Municipales; y aunque el artículo 124 señala que el 5 de febrero de cada año, consideramos que ello obedece a un error de redacción pues sería absurdo que cada año se estuviera elaborando un nuevo Bando Municipal. Asimismo, expedirán todas las normas necesarias para su organización y funcionamiento, conforme a las previsiones de la Constitución General de la República, de la Constitución del Estado, de la Ley Orgánica Municipal y demás ordenamientos aplicables.

La administración de la Hacienda Municipal estará a cargo de los municipios y se integrará con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que establezca la ley de la materia. Cuando la Ley de Ingresos aprobada por la Legislatura, requiera adecuaciones al presupuesto de egresos, los ayuntamientos celebrarán sesiones extraordinarias de cabildo para concordar el presupuesto de egresos con la citada Ley de Ingresos, las cuales en ningún caso excederán de 10 días hábiles. Al concluir las sesiones en las que se apruebe el presupuesto municipal de egresos en forma definitiva, se dispondrá por el presidente municipal su promulgación y publicación.

En los casos en que el desarrollo social y económico lo hagan necesario, el Ejecutivo del Estado podrá convenir en favor de los ayuntamientos la asunción de las funciones que originalmente le corresponden a aquél, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos. El artículo 127 contempla la programación y entrega oportuna de las participaciones del erario que por ley o por convenio deba cubrir el Estado a los municipios, lo que es urgente y necesario que se cumpla al pie de la letra pues muchos municipios se encuentran atravesando seriamente por una crisis aguda de sus finanzas públicas y ello vendría a aliviar su pesada carga en estos tiempos difíciles que estamos viviendo.

Un acierto para evitar actitudes irresponsables y burocráticas son los párrafos segundo y tercero del artículo que se analiza, pues establecen responsabilidad de los servidores públicos que originen el retraso en la entrega de las participaciones que correspondan a los municipios, en las fechas programadas, resarcíéndoles el daño que en su caso se cause, con cargo a los emolumentos de los responsables.

Los Presidentes Municipales del Estado de México, en los términos del artículo 128 de la Constitución Particular del Estado de México, cuentan con las siguientes atribuciones:

- I.- Presidir las sesiones de sus ayuntamientos;
- II.- Ejecutar las decisiones de los ayuntamientos e informar de su cumplimiento;
- III.- Cumplir y hacer cumplir dentro del municipio, las leyes federales y del Estado y todas las disposiciones que expidan los mismos ayuntamientos;
- IV.- Ser el responsable de la comunicación de los ayuntamientos que presiden con los demás ayuntamientos y con el Gobierno del Estado;
- V.- Asumir la representación jurídica del municipio en los casos señalados por la ley;
- VI.- Rendir al ayuntamiento el 1º de agosto de cada año un informe acerca del estado que guarda la administración pública; y
- VII.- Las demás que señale la presente Constitución, la Ley Orgánica respectiva y otros ordenamientos legales.

Acertadamente el Decreto que reforma la actual Constitución omite establecer las facultades de que carecen la Legislatura, el Gobernador y los ayuntamientos, supuestos innecesarios toda vez que las autoridades como es del conocimiento general sólo pueden hacer aquello a lo que se encuentran expresamente facultadas.

Asimismo, por remitirse al título relativo a los municipios, se reubican los artículos 155 y 156 que indican las atribuciones de los presidentes y el despacho de los asuntos municipales. Los artículos 177 y 183 atinentes a la composición de la hacienda pública del Estado y de los municipios también se reubican y pasan a ser materia competencial de la Legislatura y del Ejecutivo. La reenumeración de la estructura original en libros, títulos, capítulos y secciones se simplifica para quedar solamente en títulos, capítulos y secciones.

#### **IV.3. LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO.**

La Ley Orgánica Municipal no ha sido reformada y por lo mismo muchos de sus preceptos no tienen los alcances previstos por la Constitución del Estado de México, por lo anterior y a efecto de evitar repeticiones sobre lo que es el Municipio y las posibles contradicciones con la Constitución, pasaremos a analizar la legislación electoral del Estado de México, en espera de que pronto se realicen las reformas a la citada ley, a fin de que se actualice y este en armonía la reforma política que estamos viviendo en la entidad.

Al respecto, no omitimos comentar que el Código Electoral del Estado de México reglamenta diversos aspectos orgánicos del municipio, que desde nuestro particular punto de vista deberían ser regulados por la Ley Orgánica Municipal y no por el citado ordenamiento.

#### **IV.4. CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO.**

El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución Federal y el Código Electoral del Estado de México, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, que tienen por objeto la renovación periódica de los integrantes del Poder Legislativo, del titular del Poder Ejecutivo y de los miembros de los ayuntamientos del Estado.

Las reglas para el proceso electoral mexiquense se establecen en el Código Electoral del Estado de México, publicado en la Gaceta de Gobierno el 2 de marzo de 1996, el cual se encarga de reglamentar todas las reformas en materia electoral realizadas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como de establecer las reglas para la realización del proceso electoral. En su artículo 1º eleva a la categoría de normas de orden público sus disposiciones, lo que resulta obvio pues está en interés del gobierno y de la sociedad mexiquense su observancia general en el Estado de México, toda vez que su objetivo es garantizar a todos los actores políticos que los comicios locales se apeguen a la legalidad, independientemente del partido al que beneficie el voto popular.

El ordenamiento en comento regula las normas constitucionales relativas a los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos del Estado de México; la organización, función, derechos y obligaciones de los partidos políticos; la función pública de organizar y vigilar las elecciones de los integrantes del Poder Legislativo y de los ayuntamientos, así como del Gobernador del Estado de México y la integración y el funcionamiento del Tribunal Electoral, y el sistema de medios de impugnación.

Los órganos competentes para la aplicación de sus disposiciones son el Instituto Electoral del Estado de México, el Tribunal Electoral y el Colegio Electoral

en que se erige la Legislatura del Estado para la calificación de la elección de Gobernador, quedando a cargo de los partidos políticos y los ciudadanos la responsabilidad de la organización, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

En cuanto a los requisitos de elegibilidad de los miembros de los ayuntamientos, el artículo 15 establece en concordancia con los artículos 119 y 120 de la Constitución del Estado que, los ciudadanos que reúnan los requisitos establecidos en el primero de los artículos citados y que no se encuentren en cualquiera de los supuestos previstos en el último, son elegibles para ser miembros propietarios y suplentes de los ayuntamientos.

Este párrafo no deja lugar a dudas en cuanto a que serán elegibles para ocupar los cargos de los ayuntamientos los ciudadanos que cumplan con los requisitos establecidos por el artículo 119 de la Constitución Particular del Estado de México, ello claro siempre y cuando no se encuentren en cualquiera de los supuestos que establece el artículo 120, el cual establece, entre otras cosas, que los jueces, magistrados o consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado o de la Federación; los servidores públicos federales, estatales o municipales en ejercicio de autoridad y los militares y los miembros de las fuerzas de seguridad pública del Estado y los de los municipios que ejerzan mando en el territorio de la elección, podrán ser elegibles, siempre y cuando se separen de su cargo 60 días antes de la elección.

Asimismo, podrán ser elegibles los ministros de cualquier culto si se separan formal, material y definitivamente de su ministerio, cuando menos cinco años antes del día de la elección.

Como requisitos adicionales el artículo 16 del Código que se analiza, establece que además de los requisitos señalados anteriormente, los ciudadanos que aspiren a ser candidatos a Gobernador, Diputado o miembro de Ayuntamiento, deberán satisfacer lo siguiente:

- I. Estar inscrito en el padrón electoral correspondiente y contar con la credencial para votar respectiva.
- II. No ser magistrado o funcionario del Tribunal Electoral, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- III. No formar parte del personal profesional electoral del Instituto, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate; y
- IV. No ser consejero electoral en los Consejos, General, Distritales o Municipales del Instituto, ni Director General, Secretario General o Director del mismo, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate."

El artículo 19 del Código Electoral recoge el principio de la Constitución Federal y de la Particular del Estado, al señalar que: "Los municipios constituyen la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, y su gobierno corresponde a un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento, integrado por un jefe de asamblea llamado presidente municipal y por regidores y síndico o síndicos electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, conforme a las normas establecidas en este Código." Al respecto, consideramos que el contenido de este artículo debe ser materia de la Ley Orgánica Municipal y no del código que se comenta.

La elección de los ayuntamientos de los municipios se llevará a cabo bajo los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, con dominante mayoritaria y su integración se ajustará a los siguientes criterios poblacionales:

- ↪ En los municipios de menos de 150 mil habitantes, el Ayuntamiento estará integrado por un presidente municipal, un síndico y seis regidores, electos por plantilla según el principio de mayoría relativa. En adición a lo anterior, habrá hasta cuatro regidores designados según el principio de representación proporcional.
- ↪ En los municipios de más de 150 mil y menos de 500 mil habitantes, el Ayuntamiento estará integrado por un presidente municipal, un síndico y siete regidores, electos por plantilla según el principio de mayoría relativa. En adición a lo anterior, habrá hasta seis regidores designados según el principio de representación proporcional.
- ↪ En los municipios de más de 500 mil y menos de un millón de habitantes, el Ayuntamiento estará integrado por un presidente municipal, dos síndicos y nueve regidores, electos por plantilla según el principio de mayoría relativa. En adición a lo anterior, habrá un síndico y hasta siete regidores designados según el principio de representación proporcional.
- ↪ En los municipios de más de un millón de habitantes, el Ayuntamiento estará integrado por un presidente municipal, dos síndicos y once regidores, electos por plantilla según el principio de mayoría relativa. En adición a lo anterior, habrá un síndico y hasta ocho regidores designados según el principio de representación proporcional.

Cada partido político deberá postular en plantilla con fórmulas de propietarios y suplentes la totalidad de candidatos para los cargos a elegir. El candidato a Presidente Municipal ocupará el primer lugar en la lista de la plantilla, el candidato o los candidatos a síndico ocupará u ocuparán, según el caso, el segundo y el tercer lugar en dicha lista, y los restantes candidatos a regidor ocuparán los siguientes lugares en la lista, hasta completar el número que corresponda.

Para tener derecho a participar en la asignación de regidores según el principio de representación proporcional, los partidos políticos deberán postular planillas completas de candidatos en por lo menos 60 municipios del estado y adicionalmente deberán obtener al menos el 1.5% de la votación válida emitida en el municipio de que se trate.

En caso de que ningún partido minoritario obtenga el porcentaje de votación requerido para tener derecho a la asignación de regidores de representación proporcional, o sólo hubiese una planilla registrada, no se asignarán regidores por dicho principio.

Si sólo un partido minoritario obtiene el mínimo de votación requerido para tener derecho a la asignación de regidores de representación proporcional, se asignará a dicho partido la mitad de los regidores de representación proporcional. En caso de número impar, se ajustará el número de regidores a asignar por dicho principio a la cifra menor.

Seis años durará en su encargo el Gobernador y tres los miembros de la Legislatura del Estado y de ayuntamientos. Al respecto, resulta conveniente hacer notar que como caso de excepción las elecciones de 1996, se ajustaran para los diputados y ayuntamientos, quienes durarán en sus cargos aproximadamente tres años ocho meses, a efecto de hacer coincidir la fecha de su elección con la del propio Gobernador.

La convocatoria para las elecciones será expedida por la Legislatura del Estado, en el caso del Gobernador con cien días anticipación a la fecha en que se lleven a cabo y en el caso de los diputados y ayuntamientos con ochenta días. Dicha convocatoria será publicada en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado y en los diarios de mayor circulación.

Los partidos políticos nacionales y locales, como requisito para poder participar deberán acreditar en los términos del artículo 37 que obtuvieron su registro cuando menos un año antes del día de la jornada electoral. Dicho registro deberá ser obtenido por los partidos locales ante el Instituto Electoral del Estado y los partidos nacionales deberán acreditar a éste su registro ante el Instituto Federal Electoral.

Los partidos políticos contarán en igualdad de condiciones con acceso a los medios de comunicación. Para tal efecto el Instituto Electoral del Estado de México celebrará con el organismo estatal correspondiente, los convenios en materia de radio y televisión, de tal suerte que de conformidad con el artículo 66 del ordenamiento que se comenta, cada partido político contará con quince minutos semanales en las estaciones de radio y televisión del Gobierno del Estado y de treinta minutos durante el periodo de campaña. La presentación de los programas

se determinará mediante sorteos mensuales, quedando bajo la responsabilidad de los partidos políticos el presentar al Instituto Electoral del Estado los guiones técnicos para la producción de sus emisiones.

Mención especial merece el artículo 67 que concede a los partidos políticos el derecho de formar coaliciones para las elecciones de Gobernador del Estado, de diputados por el principio de mayoría relativa y de diputados por el principio de representación proporcional, así como para las elecciones de miembros de los ayuntamientos, caso en el cual establece que deberán presentar una plataforma común.

Las reglas para la formación de coaliciones las establece artículo 68 y son las siguientes:

- I. Los partidos políticos no deberán postular candidatos propios donde ya hubiese candidatos de la coalición de la que ellos forman parte.
- II. Ningún partido político podrá postular como candidato propio a quien ya haya sido registrado como candidato por alguna coalición;
- III. Ninguna coalición podrá postular como candidato a quien ya haya sido registrado por algún partido político;
- IV. Los partidos políticos que se coaliguen para participar en las elecciones deberán celebrar y registrar el convenio correspondiente en los términos del presente capítulo;
- V. La coalición por la que se postulen candidatos a diputados por el principio de representación proporcional tendrá efectos en todo el estado, y en consecuencia, los partidos coaligados deberán registrar una sola lista de candidatos plurinominales y a un sólo candidato de la coalición por el principio de mayoría relativa en cada uno de los distrito uninominales en donde participen;
- VI. Los Partidos que se coaliguen para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa en la totalidad de los distritos uninominales, siempre y cuando las coaliciones en los distintos distritos se integren con los mismos partidos; y
- VII. Los partidos podrán formar coaliciones para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa en uno o más distritos uninominales, siempre y cuando las coaliciones en los distintos distritos se integren con los mismos partidos; y
- VIII. Los partidos podrán formar coaliciones para la elección de uno o más ayuntamientos, siempre y cuando las coaliciones de los distintos municipios se integren con los mismos partidos.

Terminado el proceso electoral se dará por terminada la coalición. Sin embargo, los partidos políticos que se hubieran coaligado podrán conservar su registro al término de la elección si la votación de la coalición es equivalente a la

suma de los porcentajes del 1.5 de la votación válida emitida que requiere cada uno de los partidos políticos coaligados.

En caso de que la votación que obtenga la coalición no sea suficiente para que cada uno de los partidos coaligados conserve su registro de acuerdo a lo previsto en el párrafo anterior, la asignación de los porcentajes de la votación emitida se sujetará a lo establecido en el convenio de coalición.

La coalición por la que se postule candidatos a Gobernador del Estado, diputados o miembros de los ayuntamientos se sujetará a lo siguiente.

- I. Deberá acreditar ante los órganos del Instituto y ante las Mesas Directivas de Casilla tantos representantes como corresponda a uno sólo de los partidos coaligados. La coalición actuará como un sólo partido y, por lo tanto, la representación de la misma sustituye, para todos los efectos legales a que haya lugar, a la de los coaligados; y
- II. Disfrutará de las prerrogativas que otorga este Código conforme a las siguientes disposiciones:
  - A. En relación al financiamiento, disfrutará del monto que corresponda a la suma de los montos asignados para cada uno de los partidos coaligados;
  - B. Respecto al acceso a radio y televisión de Gobierno del Estado, disfrutará de las prerrogativas correspondientes como si se trata de un sólo partido
  - C. Por lo que se refiere al tope de gastos de campaña, el límite se fijará como si se tratara de un sólo partido.

Para registrar su coalición, los partidos políticos deberán acreditar que la coalición fue aprobada por la asamblea estatal u órganos equivalente de cada uno de los partidos políticos coaligados, y comprobar que los órganos partidistas respectivos de cada partido político aprobaron la plataforma electoral de la coalición y la candidatura o las candidaturas correspondientes.

La coalición que presente candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa y candidatos a miembros de los ayuntamientos, comprenderá siempre fórmulas o planillas, con propietarios y suplentes.

A más tardar quince días antes de que se inicie el registro de candidatos a la elección de que se trate, deberá presentar el convenio de coalición para su registro ante el Consejo General de Instituto, quien dentro de los siete días siguientes a su presentación deberá resolver, en forma debidamente fundada y motivada lo que proceda. En caso de controversia, el Tribunal Electoral resolverá en un plazo no mayor a cinco días.

De acuerdo con el artículo 78 de la nueva ley electoral del Estado de México, el Instituto Electoral del Estado de México es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. Su patrimonio se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se le señalen en el Presupuesto de Egresos del Estado y sus fines son contribuir al desarrollo de la vida democrática y al fortalecimiento del régimen de partidos políticos; garantizar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; así como la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes del Poder Legislativo, al Titular del Poder Ejecutivo y a los integrantes de los ayuntamientos; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio y coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política democrática.

El Instituto tiene su domicilio en la ciudad de Toluca de Lerdo, contará con el personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional, y ejercerá sus funciones en todo el territorio del Estado a través de sus órganos centrales y descentralizados. Los primeros son el Consejo General, la Junta General y la Dirección General.

El órgano superior de dirección del Instituto es el Consejo General, quien es el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar por que los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas sus actividades.

Dicho Consejo estará integrado por once miembros con voz y voto. Su Presidente, que se elegirá por las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura local presentes, de una terna propuesta por el Gobernador del Estado. Si realizadas dos rondas de votación no se logran las dos terceras partes, la propuesta regresará al Gobernador para que éste proceda a integrar y enviar a la Legislatura una nueva terna, de la cual, por mayoría simple se efectuará la elección; cuatro Consejeros del Poder Legislativo, de los cuales dos serán propuestos, de entre sus miembros, por la fracción mayoritaria, uno por la primera minoría y otro por la segunda minoría y seis Consejeros Electorales, que serán electos por la Legislatura del Estado.

Asimismo, el Consejo contará con un representante de cada uno de los partidos políticos que participen en la elección, quienes tendrán derecho a voz pero sin voto y podrán ser substituidos en todo tiempo por sus partidos, dando con oportunidad el aviso correspondiente al Presidente del Consejo.

El Director General y el Secretario General del Instituto concurrirán a las sesiones con voz y sin voto. La Secretaría del Consejo estará a cargo del Secretario General del Instituto.

Los Consejeros Electorales, así como el Presidente del Consejo General, deberán reunir los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano del Estado en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, de conformidad con el artículo 28º de la Constitución Particular;
- II. Estar inscrito en el Registro de Electores y contar con credencial para votar;
- III. Tener más de veinticinco años de edad;
- IV. Poseer título profesional o formación equivalente, y tener conocimientos en la materia político-electoral;
- V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial;
- VI. Haber residido en la entidad durante lo últimos cinco años;
- VII. No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, Estatal, Municipal o equivalente de un partido político;
- VIII. No tener ni haber tenido cargo alguno de elección ni haber sido postulado como candidato en los últimos cinco años anteriores a la designación;
- IX. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal en algún partido político o de dirigente de organismos, instituciones, colegios o agrupaciones ciudadanas afiliadas a algún partido político, en los tres años anteriores a la fecha de su designación; y
- X. No ser ministro de culto religioso alguno.

Como puede observarse, una gran avance dentro de la nueva legislación electoral del Estado de México, se encuentra el de la ciudadanía de los órganos electorales, siendo necesario que en el futuro se lleve hasta sus últimas consecuencias para que ya no tenga ningún tipo de intervención en su conformación el poder ejecutivo.

De conformidad con el artículo 89 el Código en comento los Consejeros Electorales, propietarios y suplentes, así como el Presidente del Consejo General, serán electos antes de cada proceso electoral ordinario y durarán en su encargo dos procesos electorales, pudiendo ser reelectos hasta por un proceso más. Se considerarán dos o más elecciones simultáneas como un sólo proceso electoral.

Durante el tiempo de su nombramiento los Consejeros Electorales y el Presidente del Consejo General no podrán, en ningún caso, aceptar o desempeñar cargo, empleo o comisión de la Federación, del Estado, de los municipios o de los partidos políticos, aunque si podrán recibir percepciones derivadas de la docencia, de la práctica libre de sus profesión, de regalías, de derechos de autor o publicaciones, siempre que no se afecte la independencia, imparcialidad y equidad

que debe regir el ejercicio de su función; asimismo, podrán ejercer cargos no remunerados en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia.

Las sesiones ordinarias del Consejo General se llevarán a cabo cada tres meses y las extraordinarias cuando lo estime necesario su Presidente o a petición de la mayoría de los Consejeros Electorales o de la mayoría de los representantes de los partidos políticos. Sus sesiones serán públicas.

Para que el Consejo General pueda sesionar, deberán estar presentes la mayoría de los Consejeros con derecho a voto, entre los que deberá estar el Presidente. En caso de que no se reúna el quórum, la sesión tendrá lugar dentro de las veinticuatro horas siguientes con los consejeros y representantes que asistan, si cumplido este plazo no se presentara el Presidente a la sesión, el Director General del Instituto lo sustituirá con carácter de interino y ejercerá la Presidencia del Consejo mientras persista la ausencia del Presidente si esta es temporal, o en caso de ser definitiva, hasta la designación de quien lo sustituye. En ningún caso la suplencia a cargo del Director General podrá durar más de cinco días.

La resoluciones serán tomadas por mayoría de votos, salvo las que por ley requieran de mayoría calificada. El Presidente del Consejo tendrá voto de calidad en caso de empate. Sus acuerdos y resoluciones de carácter general y aquello que así lo determine serán publicados en la Gaceta de Gobierno.

El Consejo General integrará las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, con el número de miembros que para cada caso acuerde. En todos los asuntos que se le encomiende, las comisiones deberán presentar un proyecto de resolución o de dictamen.

Entre las atribuciones del Consejo General es importante destacar las siguientes: designar al Director General del Instituto conforme a la propuesta que, para tales efectos, presenten los Consejeros con derecho a voz y voto; designar al Secretario General del Instituto conforme a la propuesta que, para tales efectos, presente el Director General del Instituto; designar, de entre las propuestas que al efecto haga por ternas el Director General, a los Directores de la Junta General; designar, de entre las propuestas que al efecto haga la Junta General por ternas, a los Vocales de las Juntas Distritales y Municipales; designar de entre las propuestas, de al menos el doble que al efecto realice la Junta General a los Consejos Electorales de los Consejos Distritales, en el mes de enero del año de la elección, y a los Consejeros Electorales de los Consejos Municipales, en el mes de febrero del año de la elección.

Asimismo, estará facultado para vigilar la oportuna integración, instalación y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto y conocer de los informes

específicos que el Consejo General estime necesario solicitarles; resolver en los términos de este Código sobre el otorgamiento pérdida del registro de los partidos políticos, emitir la declaratoria correspondiente y solicitar su publicación en la Gaceta del Gobierno; resolver sobre los convenios de coalición y de fusión que celebren los partidos políticos; vigilar que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego a ese Código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos; resolver los asuntos que surjan con motivo del funcionamiento de los Consejos Distritales y de los Consejos Municipales Electorales; desahogar las consultas que le formulen los partidos políticos debidamente registrados, acerca de los asuntos de su competencia; vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos se actúe con apego a este Código; de igual forma, llegado el caso constituir una comisión formada con dos Consejeros Electorales a fin de revisar los informes y estados financieros que presenten los partidos políticos, pudiendo en todo caso auxiliarse por el personal profesional que sea necesario; aprobar el modelo de las actas de la jornada electoral y los formatos de la documentación electoral; adoptar las determinaciones relativas a la instalación de casillas especiales; realizar, con el apoyo de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto, la primera insaculación para la integración de las Mesas Directivas de Casilla, tomando como base las listas nominales de electores del Registro Federal de Electores o, en su caso, del registro Estatal de Electores; determinar el tope máximo de los gastos de campaña que puedan efectuar los partidos políticos en la elección de Gobernador del Estado y en las elecciones de diputados y ayuntamientos; registrar las candidaturas para Gobernador del Estado, las listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, supletoriamente las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa y supletoriamente las candidaturas a los ayuntamientos; efectuar el cómputo total de la elección de diputados de representación proporcional, hacer la declaración de validez y determinar la asignación de diputados para cada partido político por este principio, así como otorga las constancias respectivas.

El Presidente del Consejo General tendrá entre otras atribuciones las de velar por la unidad y cohesión de las actividades de los órganos del Instituto; establecer vínculos entre el instituto y las autoridades federales, estatales y municipales para lograr su apoyo y colaboración en sus respectivos ámbitos de competencia, cuando sea necesario para el cumplimiento de los fines del Instituto; convocar y conducir las sesiones del Consejo; vigilar el cumplimiento de los acuerdos del propio Consejo; someter oportunamente a la consideración del titular del Poder Ejecutivo el proyecto del presupuesto del Instituto, una vez aprobado por el Consejo General; vigilar la instalación de los Consejos Distritales y Municipales y recibir de los partidos políticos las solicitudes de registro de candidatos y someterlas al Consejo General para su registro.

Por su parte, le corresponderá al Secretario del Consejo General auxiliar al propio Consejo y a su Presidente en el ejercicio de sus atribuciones; preparar el

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

orden del día de las sesiones del Consejo, declarar la existencia del quórum, dar fe de lo actuado en las sesiones, levantar el acta correspondiente y someterla a la aprobación del propio Consejo; informar sobre el cumplimiento de los acuerdos del Consejo; dar cuenta de los proyectos de dictamen de las Comisiones; recibir y substanciar los recursos de revisión que se interpongan en contra de los actos o resoluciones de los órganos distritales y municipales del Instituto y preparar el proyecto correspondiente; informar al Consejo General de las resoluciones que le competen dictadas por el Tribunal Electoral; llevar el archivo del Consejo; expedir los documentos que acrediten la personalidad de los consejeros y de los representantes de los partidos políticos y firmar, junto con el Presidente del Consejo, todos los acuerdos y resoluciones que emita.

La Junta General de Instituto será presidida por el Director General, quien durará en su cargo tres años y podrá ser reelecto. Se integra con el Secretario General y los Directores de Organización, de Capacitación, de Partidos Políticos y de Administración. Se reunirá por lo menos una vez al mes y tendrá, entre otras atribuciones, las de fijar las políticas generales, los programas y los procedimientos administrativos del Instituto; supervisar el cumplimiento de los convenios suscritos con el Instituto Federal Electoral; supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos y sus prerrogativas; supervisar el cumplimiento de los programas de capacitación electoral y educación cívica del Instituto; seleccionar a los candidatos a vocales de las Juntas Distritales y Municipales Ejecutivas y someterlos a la consideración del Consejo General para que proceda a su designación; elaborar las listas de candidatos a Consejeros Electorales de los Consejos Distritales y Consejos Municipales Electorales y someterlos a la consideración del Consejo General para que éste proceda a su designación y sustanciar el procedimiento de pérdida de registro del partido político que se encuentre en los supuestos previstos en este Código hasta dejar enlistado de resolución, la cual será dictada por el Consejo General del Instituto.

Presidirá y coordinará la Junta General el Director General, quien conducirá la administración y supervisará el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto. Durará en su encargo tres años, pudiendo ser reelecto.

Para ser Director del Instituto se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento;
- II. Estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos;
- III. Tener al menos veinticinco años cumplidos;
- IV. Poseer grado académico de nivel profesional y los conocimientos que le permitan el desempeño de sus funciones;
- V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial;

- VI. Haber residido en el Estado durante los cinco años previos a la designación;
- VII. No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, Estatal o Municipal, u órgano equivalente de un partido político;
- VIII. No tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular ni haber sido candidato, en los tres años anteriores a la designación;
- IX. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal en algún partido político en los tres años anteriores a la designación; y
- X. No ser ministro del culto religioso.

El Director General tendrá entre otras atribuciones las de: representar legalmente al Instituto; cumplir los acuerdos del Consejo General; proponer al Consejo General el nombramiento del Secretario General del Instituto; proponer al Consejo General el nombramiento de los directores de la Junta General; someter a conocimiento y, en su caso, a la aprobación del Consejo General los asuntos de su competencia; orientar y coordinar las acciones de las Juntas Distritales y Municipales Ejecutivas del Instituto; someter a la aprobación del Consejo General, en su caso, el convenio que celebre con la autoridad federal electoral en relación con la información y documentos que habrá de aportar el Registro Federal de Electores, para los procesos locales; proveer lo necesario para que se publiquen los acuerdos y resoluciones que pronuncie el Consejo General; integrar los expedientes con las actas de cómputo de la elección de diputados electos por el principio de representación proporcional y presentarlas oportunamente al Consejo General; preparar, para la aprobación del Consejo General, el proyecto de calendario para elecciones extraordinarias, de acuerdo con las convocatorias respectivas; establecer un mecanismo para la difusión inmediata en el Consejo General, de los resultados preliminares de las elecciones de Gobernador del Estado o de diputados y; suplir, con carácter de interino, al Presidente del Consejo General, en los términos dispuestos en el Código.

El Secretario General del Instituto, además de reunir los requisitos exigidos para ser Director General, deberá tener título de Licenciado en Derecho; durará en su encargo tres años, y podrá ser reelecto. Sus atribuciones serán: suplir en sus ausencias temporales al Director General del Instituto; actuar como Secretario del Consejo General del Instituto y fungir como Secretario de la Junta General y preparar el orden del día de sus sesiones.

Al frente de cada una de las Direcciones, habrá un Director que será nombrado por el Consejo General a propuesta del Director General.

El Instituto contará en cada distrito electoral con una Junta Distrital y un Consejo Distrital, quienes tendrán su sede en la cabecera de los mismos. Las

Juntas Distritales son órganos temporales que se integran, para cada proceso electoral ordinario, por un Vocal Ejecutivo, un Vocal de Organización Electoral y un Vocal de Capacitación. Sesionarán por lo menos una vez al mes durante el proceso electoral y tendrá, entre otras atribuciones, las de cumplir con los programas que determine la Junta General; proponer al Consejo Distrital correspondiente el número de casillas que habrán de instalarse en cada una de las secciones comprendidas en su distrito; formular, tratándose de la elección de Gobernador del Estado, la propuesta de ubicación de las casillas electorales, para su aprobación por el Consejo Distrital Electoral correspondiente y capacitar a los ciudadanos que habrán de integrar las Mesas Directivas de Casilla; informar una vez al mes por lo menos, durante el proceso electoral, al Director General sobre el desarrollo de sus actividades.

Los Consejos Distritales Electorales funcionarán durante el proceso para la elección de diputados y para la de Gobernador del Estado, y se integrarán con ocho miembros: el Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital correspondiente, quien fungirá como Presidente del Consejo y tendrá derecho a voz y voto, en caso de empate, contará con voto de calidad; el Vocal de Organización Electoral quien tendrá el carácter de Secretario, con voz y sin voto, auxiliará al presidente en sus funciones y lo suplirá en sus ausencias; seis Consejeros Electorales, con voz y voto, electos en los términos señalados en la fracción VI del Artículo 95 del Código Electoral y un representante de cada uno de los partidos políticos con registro, quienes tendrán derecho a voz y sin voto.

Los Consejeros Electorales de los Consejos Distritales deberán satisfacer los mismos requisitos que los Consejeros Electorales del Consejo General salvo el de residencia, que se entenderá referido al distrito de que se trate, y el de título profesional que no será necesario. Iniciarán sus sesiones dentro de los 10 primeros días del mes de febrero del año de la elección. A partir de su instalación y hasta la conclusión del proceso, los Consejos Distritales sesionarán por lo menos una vez al mes y será necesario que estén presentes la mayoría de sus miembros, entre los que deberán estar el Presidente o, en su ausencia, el Secretario. Sus acuerdos o resoluciones se tomarán por mayoría de votos. En caso de que no se reúna el quórum, se citará a una nueva sesión, la que se efectuará dentro de las veinticuatro horas con los integrantes que asistan, dentro de los cuales deberá estar quien presida.

Los Consejos Distritales Electorales, tendrán entre otras atribuciones, las de vigilar la observancia del Código Electoral y de los acuerdos que emita el Consejo General; intervenir en la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones de Gobernador y de diputados, en sus respectivos ámbitos; determinar el número de casillas a instalar en su distrito; determinar la ubicación de las casillas que habrán de instalarse en el caso de la elección de Gobernador, sobre la base de la

propuesta que al efecto presente la Junta Distrital y dar a conocer dicha ubicación en un medio de amplia difusión; registrar las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa; registrar, tratándose de la elección de Gobernador, los nombramientos de los representantes que los partidos políticos acrediten para la jornada electoral y expedir la identificación en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas a partir de su registro y, en todo caso, diez días antes de la jornada electoral, y realizar dicho registro, de manera supletoria y en los mismos términos, tratándose de las elecciones para diputados y ayuntamientos; llevar acabo los cómputos distritales, emitir la declaración de validez y extender la constancia de mayoría a la fórmula que mayor número de votos haya obtenido en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa; efectuar el cómputo distrital de la elección de diputados de representación proporcional y de la elección de Gobernador; remitir, en cada caso, los expedientes electorales correspondientes a las elecciones de diputados y de Gobernador al Consejo General del Instituto; resolver sobre las peticiones y consultas que les presenten los candidatos y partidos políticos, relativas a la integración y funcionamiento de la Mesa Directiva de Casilla, al desarrollo del proceso electoral y demás asuntos de su competencia.

El Instituto contará en cada uno de los municipios de la entidad, con una Junta Municipal y el Consejo Municipal Electoral. Las Juntas Municipales son órganos temporales que se integran para cada proceso electoral ordinario correspondiente a las elecciones de diputados y ayuntamientos por un vocal Ejecutivo, un vocal de Organización Electoral y un Vocal de Capacitación, sesionarán por lo menos una vez al mes durante el proceso electoral y, en sus respectivos ámbitos, tendrán entre otras atribuciones las de cumplir con los programas que determine la Junta General; capacitar a los ciudadanos que habrán de integrar las Mesas Directivas de Casilla y formular la propuesta de ubicación de las casillas electorales para su aprobación por el Consejo Municipal Electoral correspondiente.

Por su parte, los Consejos Municipales Electorales funcionarán durante el proceso para la elección de diputados y ayuntamientos y se integrarán con ocho miembros, el Vocal Ejecutivo de la Junta Municipal que corresponda, quien fungirá como su Presidente, con derecho a voz y voto y en caso de empate con voto de calidad; el Vocal de Organización Electoral de la misma Junta Municipal, quien tendrá el carácter de secretario del Consejo, con voz y sin voto, quien auxiliará al presidente en sus funciones y lo suplirá en sus ausencias; seis Consejeros Electorales con voz y voto, y un representante de cada uno de los partidos políticos con registro, quienes tendrán voz y sin voto.

Los requisitos para ser Consejero Electoral Municipal, según lo dispuesto por el artículo 123, serán los mismos que los de los Consejeros Electorales del Consejo

**General, con excepción del de residencia que se entenderá referido al Municipio de que se trate, y el de título profesional que no será necesario.**

Las sesiones de los Consejos Municipales se iniciarán durante los 10 primeros días del mes de marzo del año de la elección. A partir de su instalación y hasta la conclusión del proceso, los Consejos Municipales sesionarán por lo menos una vez al mes. Para poder sesionar será necesario que estén presentes la mayoría de sus miembros, entre los que deberá estar el Presidente o, en su ausencia, el secretario. Sus acuerdos o resoluciones se tomarán por mayoría de votos. En el supuesto de que no exista quórum para sesionar se citará a una nueva sesión, la que deberá efectuarse dentro de las siguientes veinticuatro horas con los integrantes que asistan, dentro de los cuales deberá estar quien presida.

Los Consejos Municipales Electorales tendrán entre otras atribuciones las vigilar la observancia del Código Electoral del Estado de México y de los acuerdos que emita el Consejo General; intervenir en la organización, desarrollo y vigilancia de la elección de los ayuntamientos, en sus respectivos ámbitos; recibir y resolver las solicitudes de registro de candidatos a presidente municipal, síndico o síndicos y regidores; determinar la ubicación de las casillas que habrán de instalarse en su ámbito territorial, para las elecciones de diputados y ayuntamientos, sobre la base de la propuesta que al efecto presente la Junta Municipal y dar a conocer dicha ubicación en un medio de amplia difusión; registrar los nombramientos de los representantes que los partidos políticos acrediten para la jornada electoral y expedirá la identificación en un plazo máximo de setenta y dos horas a partir de su registro y, en todo caso, diez días antes de la jornada electoral; realizar el cómputo municipal de la elección de ayuntamientos por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, expedir declaratoria de validez y la constancia de mayoría a la planilla que obtenga el mayor número de votos, y las constancias de asignación de regidores y síndicos, por el principio de representación proporcional; resolver sobre las peticiones y consultas que sometan a su consideración los candidatos y partidos políticos, relativas a la integración y funcionamiento de las Mesas Directivas de Casilla, al desarrollo del proceso electoral y demás asuntos de su competencia.

Por su parte, el Presidente del Consejo Municipal Electoral tiene, entre otras atribuciones, convocar y conducir sesiones del Consejo; recibir las solicitudes de registro de planillas de candidaturas para el Ayuntamiento respectivo; dar cuenta al Director General del Instituto, del desarrollo de las elecciones y de los recursos interpuestos ante el Consejo que preside; entregar al Presidente de las Mesas Directivas de Casilla, tratándose de las elecciones de diputados y ayuntamientos, y en presencia de los integrantes del Consejo Municipal que así lo deseen, la documentación y útiles necesarios para el debido cumplimiento de sus funciones; expedir la Constancia a la planilla de candidatos para el Ayuntamiento que haya

obtenido mayoría de votos conforme al cómputo y declaración de validez del Consejo Municipal, así como las constancias de asignación por el principio de representación proporcional; dar a conocer, mediante avisos colocados en el exterior del local del Consejo Municipal respectivo, los resultados de los cómputos municipales y vigilar el cumplimiento de las resoluciones tomadas por el propio Consejo Municipal o el Consejo General del Instituto.

Las Mesas Directivas de Casilla se integrarán por ciudadanos facultados para recibir la votación, realizar el escrutinio y cómputo del sufragio en cada una de las casillas ubicadas en las distintas secciones de los distritos electorales y los municipios del Estado, quienes deberán ser residentes en la sección respectiva, en ejercicio de sus derechos políticos. Se conformarán con un presidente, un secretario, dos escrutadores y los suplentes respectivos. Por acuerdo del Consejo General se podrá convocar para integrar las Mesas Directivas de Casilla, a los ciudadanos que hayan fungido como funcionarios de las mismas en un proceso electoral federal previo. Sus atribuciones serán instalar y clausurar la casilla en los términos de este Código; recibir la votación; efectuar el escrutinio y cómputo de la votación; permanecer en la casilla electoral desde su instalación hasta su clausura; formular, durante la jornada electoral, las actas que ordena el Código Electoral e integrar en los paquetes respectivos la documentación correspondiente a cada elección para entregarla, en los plazos señalados por el mismo al Consejo Distrital o Municipal respectivo.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 140 del Código Electoral mexiquense, el proceso electoral consta de las siguientes etapas: Preparación de la elección; Jornada electoral, Resultados y declaraciones de validez de las elecciones de diputados y ayuntamientos y Resultados, declaración de validez y calificación de la elección de Gobernador."

La primera etapa se inicia con la primera sesión que el Consejo General del Instituto celebre durante la primera semana del mes de enero del año en que deban realizarse las elecciones ordinarias y concluye al iniciarse la jornada electoral. La segunda etapa se inicia a las 8:00 horas del primer domingo de julio y concluye con la publicación de los resultados electorales en el exterior del local de la casilla y la remisión de la documentación y los expedientes electorales a los relativos Consejos Distritales y Municipales. La tercera etapa se inicia con la recepción de la documentación y los expedientes electorales por los Consejos Distritales o Municipales y concluye con los cómputos y declaraciones que realicen los Consejos del Instituto o con las resoluciones que en su caso, pronuncie en última instancia el Tribunal. Y la cuarta y última etapa de calificación de la elección de Gobernador se inicia al erigirse la Legislatura en Colegio Electoral y concluye cuando éste emite la declaración correspondiente.

Sólo los partidos políticos tendrán derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. Las candidaturas a diputados por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional se registrarán por fórmulas compuestas cada una por un propietario y un suplente. Para los ayuntamientos las candidaturas se registrarán por plantillas integradas por propietarios y suplentes. Ninguna persona podrá ser registrada como candidato a distintos cargos en el mismo proceso electoral.

El registro de la candidatura a Gobernador será competencia del Consejo General, ante quien deberá llevarse a cabo dentro del plazo de quince días contados a partir del vigésimo día de haberse publicado la convocatoria; para diputados por el principio de mayoría relativa lo serán los Consejos Distritales respectivos, debiendo registrarse dentro del plazo de quince días contados a partir del quinto día de haberse publicado la convocatoria; para miembros de los ayuntamientos serán los Consejos Municipales respectivos y el plazo para su registro es de quince días contados a partir del vigésimo día de haberse publicado la convocatoria y para diputados por el principio de representación proporcional lo será el Consejo General, siendo el mismo plazo de quince días contados a partir del día vigésimo segundo de haberse publicado la convocatoria respectiva. El Instituto difundirá ampliamente la apertura del registro de las candidaturas y los plazos.

Las campañas electorales iniciarán a partir de la fecha de registro de candidaturas para la elección respectiva y concluirán tres días antes de la jornada electoral. El Consejo General determinará los topes de los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos en la propaganda electoral y, en general, en las actividades de campaña, los cuales no podrán ser rebasados. Serán considerados dentro de éstos los gastos de propaganda (celebración de eventos políticos en lugares alquilados, la producción de mantas, volantes, pancartas y la promoción realizada en bardas o mediante propaganda dirigida en forma personal a los electores); los gastos operativos de campaña (sueldos y salarios del personal eventual, el arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, el transporte de material y personal, viáticos y otros similares) y los gastos de propaganda en prensa, radio y televisión (los realizados en cualquiera de estos medios tales como mensajes, anuncios publicitarios y similares, tendientes a la obtención del voto).

Los municipios se dividirán en secciones que tendrán como máximo mil quinientos electores, de exceder este número y en el caso de que el resecionamiento correspondiente no sea realizado por el Instituto Federal Electoral en los términos del convenio respectivo, el Consejo General determinará los criterios para tal efecto. En toda sección electoral, por cada setecientos cincuenta electores o fracción se instalará una casilla para recibir la votación de los

ciudadanos residentes en la misma; de ser dos o más se colocarán en forma contigua y se dividirá la lista normal de electores en orden alfabético.

Para facilitar el ejercicio del derecho al sufragio, el Consejo General podrá acordar el establecimiento de centros de votación, en virtud de lo cual se reunirán en un solo lugar las casillas correspondientes a dos o más secciones. Las Mesas Directivas de Casilla se integrarán durante el mes de marzo, una vez recibidas las listas nominales de electores definitivas, el Consejo General insaculará de las listas nominales de electores a un 20% de ciudadanos por cada sección electoral, sin que en ningún caso el número de ciudadanos insaculados sea menor a cincuenta, para ello, el Consejo General podrá apoyarse en la información de los listados nominales del centro de cómputo del Instituto Federal Electoral o, en su caso, del Instituto Electoral del Estado. El Consejo General verificará que los ciudadanos que resultaron sorteados cumplan con los requisitos que exige el Código.

Las Juntas Distritales en coordinación con las Juntas Municipales, en su caso, impartirán un curso de capacitación a los ciudadanos sorteados. Del total de ciudadanos capacitados, los Consejos Distritales procederán a una segunda insaculación e integrarán las mesas directivas con los ciudadanos seleccionados, según su grado de escolaridad y con el criterio de atribuir mayor responsabilidad a desempeñar en las casillas a quienes tengan mayor escolaridad. En cada Distrito Electoral se instalará, por lo menos, una casilla especial, sin que puedan ser más de tres en el mismo distrito.

Para la ubicación de las casillas se dará preferencia a los edificios y escuelas públicos, cuando reúnan los requisitos indicados. Ninguna casilla se situará en la misma cuadra o manzana en la que esté ubicado el domicilio de algún local de cualquiera de los partidos políticos. Los Consejos Distritales y Municipales, a más tardar treinta días antes del día de la elección, publicarán en cada municipio y distrito, numeradas progresivamente, el número de casillas electorales que se instalarán, así como su ubicación y el nombre de sus funcionarios.

Quince días antes de la jornada electoral, los Consejos Municipales y Distritales harán la segunda publicación de las listas señaladas en el párrafo anterior, incluyendo las modificaciones que hubieren procedido.

Los partidos políticos, una vez registrados sus candidatos, fórmulas y listas y hasta diez días antes del día de la elección, tendrán derecho a nombrar un representante propietario y un suplente, ante cada Mesa Directiva de Casilla. Asimismo, podrán acreditar en cada uno de los distritos electorales uninominales un representante general por cada diez casillas ubicadas y uno por cada cinco casillas rurales. En ambos casos, los representantes deben ser vecinos del Estado.

Los representantes de los partidos vigilarán el cumplimiento de las disposiciones electorales y deberán firmar todas las actas que se levanten, pudiéndolo hacer bajo protesta con mención de la causa que la motiva. Las actas en la que se asiente lo relativo a la instalación, cierre de votación, escrutinio y cómputo, así como integración y remisión del paquete electoral del proceso, serán elaboradas conforme al formato que apruebe el Consejo General.

Dentro de los cinco días previos a la elección de que se trate, deberá fijarse en el local en que se instale la casilla electoral, las listas de electores que votarán en la sección, así como las listas de candidatos que participan en la elección. A más tardar 10 días antes de la jornada electoral estarán en poder de los Consejos Municipales o Distritales, según sea el caso, la documentación, formas aprobadas, útiles u demás elementos necesarios para el cumplimiento de las funciones de las Mesas Directivas de Casilla.

En ningún caso se podrán instalar casillas antes de las 8:00 horas. Los miembros de la Mesa Directiva de Casilla no podrán retirarse sino hasta que sea clausurada. Una vez llenada y firmada el acta de la jornada electoral en el apartado correspondiente a la instalación, el Presidente de la mesa anunciará el inicio de la votación.

Iniciada la votación no podrá suspenderse sino por causa de fuerza mayor. En este caso, el Presidente dará aviso inmediato al Consejo correspondiente, a través de un escrito en que se dé cuenta de la causa de suspensión, la hora en que ocurrió y la indicación de los votantes que al momento habían sufragado. El escrito respectivo deberá ser firmado por dos testigos, que lo serán preferentemente los integrantes de la Mesa Directiva o los representantes de los partidos políticos. Recibida la comunicación que antecede, tratándose de las elecciones de diputados y ayuntamientos, el Consejo Municipal decidirá si se reanuda la votación, para lo cual tomará las medidas que estime necesarias. Tratándose de la elección de Gobernador, la decisión a que hace referencia la tomará el Consejo Distrital.

Los representantes de los partidos políticos podrán presentar al Secretario de la Mesa Directiva escritos sobre cualquier incidente que, en su concepto, constituya una infracción a lo dispuesto al Código que se analiza. El Secretario recibirá tales escritos y los incorporará al expediente electoral de la casilla, sin que pueda mediar discusión sobre su admisión.

La votación se cerrará a las 18:00 horas. La casilla podrá cerrarse antes de la hora señalada, únicamente cuando el Presidente y el Secretario certifiquen que hubieren votado todos los electores incluidos en la lista nominal correspondiente. Sólo permanecerá abierta después de las 18:00 horas aquella casilla en la que aún

se encuentren electores formados para votar. En este caso, se cerrará una vez que quienes estuviesen formados hayan votado.

Una vez que se haya cumplido con lo anterior, el Presidente declarará cerrada la votación y acto seguido, el secretario llenará el apartado correspondiente al cierre de la votación del acta de la jornada electoral, la cual deberá ser firmada por los funcionarios y representantes. En todo caso, el apartado correspondiente al cierre de votación contendrá la hora de cierre y la causa por la que, si es el caso, se cerró antes o después de la 18:00 horas.

Una vez cerrada la votación y llenado y firmado el apartado correspondiente del acta de la jornada electoral, los integrantes de la Mesa Directiva de Casilla procederán al escrutinio y cómputo de los votos sufragados.

Concluido el escrutinio y el cómputo de todas las votaciones se levantarán las actas correspondientes de cada elección, las que deberán firmar, sin excepción, todos los funcionarios y los representantes de los partidos políticos que actuaron en la casilla. Los representantes de los partidos políticos ante las casillas, tendrán derecho a firmar el acta bajo protesta, señalando los motivos de la misma.

De las actas de las casillas asentadas en la forma o formas que al efecto apruebe el Consejo General del Instituto, se entregará una copia legible a los representantes de los partidos políticos, recabándose el acuse de recibo correspondiente.

Por fuera del paquete firmado a que se refiere el párrafo anterior, se adherirá un sobre con un ejemplar del acta en que se contengan los resultados del escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones para su entrega al Presidente del Consejo Distrital o del Consejo Municipal, según corresponda.

Cumplidas las acciones anteriores, los Presidentes de las Mesas Directivas de Casilla fijarán avisos en lugar visible del exterior de las mismas con los resultados de la elección o, en su caso, de cada una de las elecciones, los que serán firmados por el Presidente y los representantes que así deseen hacerlo.

Concluidas por los funcionarios de la mesa directiva de casilla todas las actividades anteriores, el secretario levantará constancia de la hora de clausura de la casilla y el nombre de los funcionarios y representantes que harán la entrega del paquete que contenga los expedientes. La constancia será firmada por los funcionarios de la casilla y los representantes de los partidos que desearan hacerlo. Una vez clausuradas las casillas, los Partidos de las mismas, bajo su responsabilidad, harán llegar al Consejo Distrital o Municipal que corresponda los paquetes y los expedientes de casilla dentro de los plazos siguientes a partir de la hora de la clausura.

I.- Tratándose de la elección de Gobernador o diputados: inmediatamente, cuando se trate de casillas ubicadas en la cabecera del distrito; hasta doce horas, cuando se trate de casillas urbanas fuera de la cabecera del distrito y hasta veinticuatro horas cuando se trate de casillas rurales.

Tratándose de la elección de ayuntamientos: inmediatamente, cuando se trate de casillas ubicadas en la cabecera municipal; hasta seis horas, cuando se trate de casillas urbanas fuera de la cabecera municipal y hasta doce horas, cuando se trate de casillas rurales.

Los Consejos Distritales o Municipales, previamente al día de la elección, podrán determinar la ampliación de los plazos anteriores para aquellas casillas en que se justifique.

Los paquetes con expedientes de casilla podrán ser entregados al Consejo Distrital o Municipal fuera de los plazos establecidos, solamente cuando medie caso fortuito o causa de fuerza mayor.

Los Consejos Distritales o Municipales, según sea el caso, harán las sumas de las actas de escrutinio y cómputo de las casillas conforme éstas se vayan recibiendo y hasta el vencimiento del plazo legal para la entrega de los paquetes que contengan los expedientes electorales y extenderán constancia de acuerdo con el modelo aprobado por el Consejo General, a la fórmula de candidatos a diputados, propietario y suplente que haya obtenido mayoría de votos en la elección. Los representantes de los partidos podrán interponer por escrito, ante el mismo consejo, el recurso de inconformidad contra los resultados consignados en el acta de cómputo y la constancia de mayoría en el mismo acto o dentro de los tres días siguientes a la conclusión de la sesión de cómputo. Un ejemplar del recurso se incluirá en el expediente electoral y formará el correspondiente expediente electoral con la documentación de las casillas, la que resulte del cómputo distrital y los recursos presentados.

El cómputo distrital de la elección de Gobernador que se asentará en el acta correspondiente y se hará constar en el acta circunstanciada de la sesión el resultado del cómputo y los incidentes que ocurriesen durante la misma.

Los Presidentes de los Consejos Distritales conservarán en su poder una copia certificada de todas las actas y documentación de cada uno de los expedientes de los cómputos distritales. Asimismo tomarán las medidas necesarias para el depósito, en el lugar señalado para tal efecto, de los expedientes electorales hasta la conclusión del proceso electoral.

Una vez integrados los expedientes, en cada caso, el Presidente del Consejo Distrital procederá a remitir al Tribunal, cuando se hubiera interpuesto el

recurso de inconformidad junto con éste, los escritos de protesta y el informe respectivo, así como copia certificada del expediente de cómputo distrital de la elección cuyos resultados hayan sido impugnados en los términos previstos en el Código.

El Consejo General, el domingo siguiente al de la jornada electoral y una vez realizados los cómputos de la elección de diputados de mayoría relativa por los Consejos Distritales, procederá a realizar el cómputo de la votación para las listas de diputados electos según el principio de representación proporcional y hará su asignación, una vez resueltos por el Tribunal los recursos que se hayan interpuesto. En todo caso la asignación deberá realizarse a más tardar el 15 de agosto del año de la elección.

No tendrán derecho a la asignación de diputados de representación proporcional, los partidos políticos que se encuentren en cualquiera de los siguientes supuestos:

- I. Haber obtenido el 51% o más de votación válida emitida, y que su número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la Legislatura, superior o igual a su porcentaje de votos; y
- II. Haber obtenido menos del 51% de la votación válida emitida y que su número de constancias de mayoría relativa sea igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la Legislatura.

Para la distribución de diputados de representación proporcional se cumplirán las siguientes normas:

- I. Si un partido obtiene el 51% o más de la votación válida emitida y el número de sus constancias de mayoría relativa representa un porcentaje del total de la Legislatura inferior a su referido porcentaje de votos, tendrá derecho a que le sean asignados diputados de representación proporcional hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente su porcentaje de votos;
- II. Ningún partido tendrá derecho a que le sean reconocidos más de 49 diputados, que representan el 65% de la integración total de la Legislatura, aun cuando hubiese un porcentaje de votos superior;
- III. Si ningún partido obtiene el 51% de la votación válida emitida y ninguno alcanza, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Legislatura, al partido con más constancias de mayoría y por lo menos el 45% de la votación emitida, le serán asignados diputados de representación proporcional hasta alcanzar la mayoría de la Legislatura; y
- IV. Si ningún partido se encuentra en la hipótesis de la fracción anterior, los diputados de representación proporcional serán asignados de forma tal que el número de diputados de cada partido, como porcentaje del total de

la Legislatura, sea igual a su porcentaje de votos. En dicho caso, la asignación se hará empezando por el partido que mayor porcentaje de votos haya obtenido.

El Consejo General realizará la asignación por el principio de representación proporcional, conforme a la fórmula integrada con los siguientes elementos:

- ⇒ El 1.5% de la votación válida emitida;
- ⇒ Cociente de unidad; y
- ⇒ Resto mayor.

Cociente de unidad es el resultado de dividir la votación válida efectiva entre el total de diputados de representación proporcional que deban asignarse.

Resto mayor de votos es el realmente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político una vez hecha la distribución de diputados mediante el cociente de unidad. El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese diputaciones por asignar.

El Presidente del Consejo General expedirá a cada partido político las constancias de asignación proporcional, informando de ellas a la Oficialía Mayor de la Legislatura.

Los Consejos Municipales celebrarán sesión para hacer el cómputo de la elección de ayuntamientos, el miércoles siguiente al de la realización de la misma. Iniciada la sesión, el Consejo procederá a hacer el cómputo de la votación de la elección. No se suspenderá la sesión, mientras no se concluya el cómputo de la elección. Los Consejos Municipales, en un plazo no mayor de 72 horas después de concluido el cómputo municipal, deberán enviar al Consejo General del Instituto un ejemplar de las actas levantadas en cada casilla electoral, de las protestas presentadas ante ellos mismos, así como un informe detallado de todo el proceso electoral y sobre las reclamaciones y recursos interpuestos, con una copia del acta del cómputo municipal.

Una vez resueltos en definitiva por el Tribunal los recursos de inconformidad que hubieren sido interpuestos en contra de los resultados consignados en el acta de escrutinio y cómputo de la elección de ayuntamientos y en todo caso a más tardar el día trece de agosto del año de la elección, los Consejos Municipales celebrarán reunión para realizar la asignación de regidores de representación proporcional y, en su caso, de síndico de representación proporcional que se integrarán a los ayuntamientos.

El Consejo Municipal procederá primero a realizar los cálculos que se deriven de las resoluciones de nulidad de casillas para la elección de

ayuntamientos emitidas por el Tribunal y obtendrá los resultados definitivos de votación para cada partido político.

Tendrán derecho a participar en la asignación de regidores y, en su caso, síndico de representación proporcional, los partidos políticos que hayan registrado plantillas propias en por lo menos 60 municipios del Estado y obtenido en su favor, en el municipio correspondiente al menos el 1.5% de la votación válida emitida que será el resultado de restar a la votación emitida los votos nulos.

El partido cuya plantilla haya obtenido la mayoría de votos en el municipio correspondiente, no tendrá derecho a que se le acrediten miembros de ayuntamiento de representación proporcional.

Tratándose de coaliciones formadas para la elección de ayuntamientos, deberán cumplir los siguientes requisitos: que cada uno de los partidos integrantes de la coalición haya registrado plantillas propias, diversas a las de la coalición, en por lo menos 30 municipios, salvo en el caso de que la coalición se haya registrado para la totalidad de los municipios. En todo caso la suma no deberá ser menor a 60 plantillas registradas y haber obtenido en su favor en el municipio correspondiente, al menos el porcentaje de votos que resulte de multiplicar 1.5% por el número de partidos integrantes de la coalición. De no cumplirse este requisito, la coalición no tendrá derecho a participar en la asignación de miembros de ayuntamiento por el principio de representación proporcional.

Para la asignación de los regidores y, en su caso, síndico de representación proporcional, se procederá a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura, integrada por los siguientes elementos:

- Cociente de unidad; y
- Resto mayor.

Cociente de unidad es el resultado de dividir la votación válida emitida en cada municipio en favor de los partidos o coaliciones con derecho a participar en la distribución, entre el número de miembros del ayuntamiento de representación proporcional a asignar en cada municipio.

Resto mayor de votos es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de miembros de ayuntamiento mediante el cociente de unidad. El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese miembros por asignar.

Para la aplicación de la fórmula prevista en el artículo anterior se seguirá el procedimiento siguiente:

- I. Se determinarán los miembros que se le asignarán a cada partido político o coalición, conforme al número de veces que contenga su votación el cociente de unidad;
- II. La asignación se hará en orden decreciente, empezando por el partido o coalición de mayor votación, de forma tal que, en su caso, el síndico de representación proporcional sea asignado a quien haya figurado como candidato a primer síndico en la planilla de la primera minoría;
- III. La asignación de regidores de representación proporcional se hará conforme al orden de la lista de candidatos registrada por cada uno de los partidos o coaliciones, empezando por el primer lugar de la lista de candidatos a regidores; y
- IV. Si después de aplicar el cociente de unidad quedaren cargos por asignar, se aplicará el resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos o coaliciones en la asignación de los cargos del Ayuntamiento.

Los candidatos a Presidentes Municipales no podrán intervenir en la asignación de síndicos y regidores de representación proporcional.

La máxima autoridad jurisdiccional recaerá en el Tribunal Electoral del Estado de México, órgano público autónomo, competente para conocer y resolver los medios de impugnación previstos en el Código; también está facultado para imponer sanciones derivadas de la comisión de infracciones a la legislación electoral. Contra sus resoluciones no procederá recurso alguno.

El Tribunal se integrará con tres magistrados numerarios y dos supernumerarios, electos por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión correspondiente de la Legislatura, de entre una propuesta del pleno del Tribunal Superior de Justicia, de catorce profesionales del derecho. Esa sesión se realizará en la primera quincena del mes de octubre del año previo al de la elección de diputados y ayuntamientos o de Gobernador del Estado, según corresponda. Las propuestas serán presentadas a la Legislatura y turnadas a la Comisión que corresponda, la que en un término de 10 días naturales presentará el dictamen en el que funde y proponga la elección de los integrantes del Tribunal. El dictamen se presentará en sesión plenaria. En caso de ser aprobado, se turnará al Gobernador para su publicación en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno", señalando la fecha en que los designados deban comparecer ante la Legislatura a rendir su protesta.

Los candidatos a magistrados podrán ser convocados para que comparezcan, en audiencia pública, ante los diputados que integren la comisión encargada del asunto. Los magistrados serán nombrados para ejercer sus funciones en dos procesos electorales ordinarios sucesivos, incluyendo los extraordinarios que se lleven a cabo entre dichos períodos, pudiendo ser electos

para dos procesos electorales adicionales a los ordinarios anteriores. Cuando haya dos procesos electorales simultáneos, se contarán como uno.

Para ser magistrado del Tribunal, además de reunir los requisitos previstos para ser consejero electoral del Consejo General del Instituto, se requerirá:

- I. Tener más de treinta años de edad;
- II. Poseer título profesional de Licenciado en derecho expedido por institución de educación superior legalmente facultada para ello, con una antigüedad mínima de cinco años; y
- III. Tener méritos profesionales y académicos reconocidos.

Los magistrados numerarios y supernumerarios recibirán la remuneración que les corresponda con cargo al presupuesto del Tribunal Electoral del Estado de México.

Los magistrados estarán impedidos durante el tiempo en que ejerzan sus funciones de aceptar designación alguna o desempeñar cargo, empleo o comisión en la Federación en el Estado o en los Municipios; ni aceptarlos de los particulares o ejercer su profesión, salvo en causa propia. Sólo podrán desempeñar actividades de carácter académico o docente, u otras con carácter honorífico, cuando no sean incompatibles con el desempeño de la magistratura.

Cuando pueda verse afectada la imparcialidad de los magistrados del Tribunal deberán excusarse de conocer algún asunto en el que tengan interés personal, por relaciones de parentesco, negocios, amistad o enemistad, que pueda afectar su imparcialidad, en la inteligencia de que no podrán ser recusados.

El Tribunal se instalará e iniciará sus funciones en la primera semana del mes de enero del año de la elección que corresponda y concluirá sus actividades al término del proceso electoral de que se trate o cuando haya resuelto los recursos interpuestos. En caso de elecciones extraordinarias se estará a lo dispuesto en la convocatoria respectiva. En periodos no electorales se reunirá sólo a convocatoria de su Presidente. El Tribunal funcionará siempre en Pleno y sus resoluciones se acordarán por mayoría de votos.

El Pleno del Tribunal contará con las siguientes facultades:

- I. Resolver, durante los procesos electorales ordinarios, los recursos de apelación, de inconformidad y, en su caso, los de revisión, que se interpongan durante los procesos electorales, así como los que se interpongan en contra de los actos o resoluciones del Consejo General del Instituto;

- II. Resolver los recursos de apelación que se interpongan, en los términos de este Código, durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales ordinarios;
- III. Resolver los recursos de apelación, de inconformidad y, en su caso, los de revisión que se interpongan, en los procesos extraordinarios;
- IV. Desechar, sobreseer, tener por interpuestos o por presentados, cuando proceda, los recursos, los escritos de los terceros interesados y los de los coadyuvantes;
- V. Calificar y resolver sobre las excusas que presenten los magistrados;
- VI. Designar y remover a los secretarios sustanciadores, secretarios proyectistas y al Secretario General de Acuerdos del Tribunal, a propuesta del presidente mismo;
- VII. Determinar la fecha y hora de sus sesiones públicas;
- VIII. Elegir de entre sus miembros, al que fungirá como Presidente del Tribunal;
- IX. Aprobar el proyecto de egresos del Tribunal;
- X. Autorizar la celebración de convenios de colaboración con otros tribunales, instituciones y autoridades para el mejor desempeño del Tribunal;
- XI. Determinar y, en su caso, aplicar las sanciones previstas en el Título Tercero del Libro Sexto del Código.
- XII. Expedir y modificar el reglamento interno del Tribunal, así como las disposiciones necesarias para su buen funcionamiento;
- XIII. Establecer la jurisprudencia del Tribunal; y
- XIV. Las demás que le otorgue el Código en comento.

Para la tramitación, integración y substanciación de los medios de impugnación que deba resolver, el tribunal contará con un Secretario General de Acuerdos, con los secretarios sustanciadores y proyectistas, notificadores y demás personal que sea necesario.

El Secretario General de Acuerdos, los secretarios sustanciadores no podrán desempeñar un cargo de la Federación del Estado, de los Municipios, de los partidos o de los particulares, excepto los de carácter docente. También estarán impedidos para ejercer su profesión, salvo en causa propia.

El Secretario General de Acuerdos y los secretarios y proyectistas del Tribunal deberán ser ciudadanos del Estado, mayores de veinticinco años, con título de Licenciado en Derecho legalmente registrado y en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos. No podrán ser secretarios del Tribunal aquellas personas que sean o hayan sido candidatas a algún cargo de elección popular o que sean o hayan sido dirigentes de algún partido político a nivel nacional, estatal o municipal en los cinco años anteriores a la designación.

Los notificadores deberán reunir los mismos requisitos que los secretarios sustanciadores y proyectistas, a excepción del relativo al título profesional pudiendo ser pasante de la carrera de Licenciado en Derecho.

El Libro Sexto del Código en comento reglamenta las nulidades, las cuales pueden afectar la votación emitida en una casilla y, en consecuencia, los resultados del cómputo de la elección impugnada; o bien, la elección de Gobernador, en un distrito electoral para diputados de mayoría relativa o la elección de un Ayuntamiento.

Los efectos de las nulidades decretadas por el Tribunal respecto a la votación emitida en una casilla o de una elección en un distrito electoral uninominal, de la circunscripción plurinominal o de un Municipio, modifican exclusivamente la votación o elección para la que expresamente se hayan valer el recurso de inconformidad.

Serán causas de nulidad de una elección las siguientes:

- I. Cuando los integrantes de la fórmula de candidatos que hayan obtenido mayoría de votos en la elección respectiva, no reúnan los requisitos de elegibilidad contenidos en la Constitución Particular y en este Código;
- II. Cuando alguno o algunos de los motivos de nulidad a que se refiere el artículo anterior se declaren existentes en un 20% de las secciones de un distrito electoral o municipio y sean determinantes en el resultado de la elección;
- III. Cuando exista violencia generalizada en un distrito electoral o municipio; y
- IV. Cuando no se instalen las casillas en un 20% de las secciones y consecuentemente, la votación no hubiere sido recibida;

Sólo podrá ser declarada nula la elección en un distrito electoral o municipio cuando las causas que se invoquen hayan sido plenamente acreditadas y sean determinantes para el resultado de la misma.

El Tribunal podrá declarar la nulidad de la elección para diputados o ayuntamientos en un distrito o municipio cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones substanciales debidamente probadas, durante la jornada electoral en el distrito o municipio de que se trate y se demuestre que las mismas son determinantes para el resultado de la elección. Resulta conveniente hacer notar que ningún partido político podrá invocar como causa de nulidad hechos o circunstancias que él mismo haya provocado dolosamente.

Las elecciones cuyos cómputos, constancias de validez y mayoría o de asignación no sean impugnadas en tiempo y forma se considerarán válidas, definitivas e inatacables.

Tratándose de la inelegibilidad de la fórmula de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional que deban asignarse a un partido político, tomarán el lugar de los declarados no elegibles, los que les signa en la lista correspondiente del mismo partido. Cuando dicha lista se agote o no exista, el que sea designado por el propio partido político.

En el caso de inelegibilidad de la fórmula de candidatos propietario y suplente incluidos en la planilla de un partido con derechos a participar en la asignación de regidores o síndico de representación proporcional, tomarán el lugar de los declarados no elegibles los que les sigan en la planilla correspondiente del mismo partido. Cuando dicha lista se agote o no exista, el que sea designado por el propio partido político.

Tratándose de inelegibilidad de candidatos propietario y suplente de la planilla que hubiere obtenido mayoría de votos se estará a lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal.

En relación con la revocación o la modificación de las decisiones, resoluciones y dictámenes emitidos por los órganos electorales, el código en comento establece los recursos que pueden hacer valer quienes se encuentran legitimados para hacer impugnaciones al proceso electoral, contemplando tres tipos de recursos: apelación, revisión e inconformidad.

La interposición de los citados recursos corresponde a los partidos políticos a través de sus representantes legítimos. Los candidatos podrán participar como coadyuvantes del partido político al que pertenezcan.

Durante el proceso electoral todos los días y horas son hábiles. Los plazos se computarán de momento a momento; si están señalados por días, estos se considerarán de veinticuatro horas. Durante los periodos no electorales, son hábiles los días lunes a viernes de cada semana, con excepción de aquéllos que sean de descanso obligatorio. El computo de los plazos se hará a partir del día siguiente de aquél en que se hubiere notificado el acto o la resolución que se impugne.

Serán partes en el procedimiento para tramitar los recursos en materia electoral: El actor, que será el partido político que lo interponga, debiendo observar las reglas de legitimidad previstas en este Código; el órgano electoral que realice el acto o dicte la resolución que se impugna; el tercero interesado, que será el partido político que tenga un interés legítimo en la causa, derivado de un derecho incompatible con el que pretende el actor y, en su caso, el ciudadano que impugne la decisión del Registro Federal de Electores que niegue la inclusión o exclusión del nombre del interesado en las listas nominales de electores.

Los recursos de revisión, de apelación y el de inconformidad se interpondrán ante el órgano del Instituto que realizó el computo o que dictó el acto o resolución que se impugna.

Podrán acumularse los expedientes de aquellos recursos de revisión o apelación en que se impugne simultáneamente, por dos o más partidos políticos, el mismo acto o resolución. El tribunal podrá acumular los expedientes de los recursos de inconformidad que a su juicio lo ameriten.

Todos los recursos de revisión y apelación interpuestos dentro de los cinco días anteriores a la elección serán enviados al Tribunal, para que sean resueltos junto con los recursos de inconformidad con los que guarden relación. El recurrente deberá señalar la conexidad de la causa en el recurso de inconformidad.

Cuando los recurso a que se refiere el párrafo anterior no guarden relación con uno de inconformidad serán archivados como asuntos definitivamente concluidos.

Los recursos de revisión serán resueltos en sesión pública por mayoría de votos de los miembros presentes del Consejo General del Instituto en la primera sesión que celebre después de su presentación, salvo el caso señalado en el párrafo tercero del artículo 334 del Código en comento. Los recursos de apelación serán resueltos por mayoría de los integrantes del Tribunal dentro de los seis días siguientes a aquél en que se admitan. Los recursos de inconformidad serán resueltos por mayoría de los integrantes del Tribunal en el orden en que sean listados para cada sesión, salvo que se acuerde su modificación. Los recursos de inconformidad deberán ser resueltos en su totalidad a más tardar: el veinticuatro de julio del año de la elección en caso de que se impugne la elección del Gobernador; y el doce de agosto del año de la elección en el caso de que se refieran a la elección de diputados y de ayuntamientos.

Al respecto, resulta conveniente hacer notar que los plazos fijados en el código que se comenta, entrarán en vigor en las elecciones que se celebrarán en el año 2000, pues en las de 1996 se respetarán las de las fechas que se venían observando para la elección de ayuntamientos y legisladores locales.

Como podemos observar las reglas del juego electoral del Estado de México fueron modificadas para garantizar comicios apegados al marco legal; sin embargo, estamos conscientes de que aún falta camino por recorrer en materia electoral en nuestra entidad como es el caso de la participación del ejecutivo en la conformación de los órganos electorales y la integración del Tribunal Electoral al poder que le corresponde, que encabeza el Tribunal Superior de Justicia en nuestra entidad, además de que se requiere la participación corresponsable de

todos los actores políticos es indispensable para que las elecciones no sean impugnadas.

### PROPUESTA

Para finalizar el presente trabajo consideramos conveniente que al llevar a cabo las reformas a la vigente Ley Orgánica Municipal del Estado de México, para hacerlas acordes con las reformas a la Constitución Local y al Código Electoral del Estado de México se contemplen como obligatorio para los municipios mexiquenses el establecer dentro de sus bandos municipales la iniciativa popular y el referéndum a efecto de que sean sometidas a la comunidad las disposiciones del propio Bando y demás reglamentos que rigen su vida, con excepción de las de carácter fiscal o financiero, razón por la cual proponemos el siguiente texto de proyecto de decreto:

Toluca de Lerdo, México, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 1996.

#### PODER EJECUTIVO DEL ESTADO

El Ciudadano Licenciado CÉSAR CAMACHO QUIRÓZ, Gobernador del Estado Libre y Soberano de México, a sus habitantes sabed:

#### DECRETO NÚMERO \_\_\_\_\_

La H. "LII" Legislatura del Estado de México, DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO.- Se adiciona el artículo 162 Bis de la Ley Orgánica Municipal, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 162 Bis.- Los ayuntamientos podrán someter a referéndum total o parcial las reformas o adiciones al Bando y los reglamentos municipales.

Los ciudadanos de los municipios podrán solicitar a los ayuntamientos que sean sometidos a referéndum total o parcial dichos ordenamientos, siempre y cuando, lo hagan al menos el veinte por ciento de los inscritos en las listas nominales de electores, debidamente identificados y dentro de los treinta días naturales siguientes a su publicación en la Gaceta de Gobierno del municipio de que se trate.

#### TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta de Gobierno del Estado.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se derogan todas aquellas disposiciones de igual o menor rango que se opongan al presente Decreto.

LO TENDRÁ POR ENTENDIDO EL GOBERNADOR DEL ESTADO, HACIENDO QUE SE PUBLIQUE Y SE CUMPLA.

Dado en el Palacio del Poder Legislativo, en la Ciudad de Toluca de Lerdo, México, a los \_\_\_\_\_ días del mes de \_\_\_\_\_ de mil novecientos noventa y seis.  
Diputado Presidente. \_\_\_\_\_ Diputado Secretario \_\_\_\_\_  
Diputado Secretario \_\_\_\_\_ Diputado Prosecretario \_\_\_\_\_ Diputado Prosecretario \_\_\_\_\_ Rubricas.

Por tanto mando se publique, circule, observe y se le de cumplimiento.

Toluca de Lerdo, México, a \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 1996.

## CONCLUSIONES

El municipio es la institución político-jurídica integrada por una población que comparte identidades culturales, históricas y un idioma común, asentada en un territorio delimitado que se administra por autoridades constituidas en un Ayuntamiento electo por sufragio universal y directo, para su progreso y desarrollo.

Para nuestra Ley fundamental el municipio libre viene a ser la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas, que en conjunto integran a la Federación mexicana; en tanto que la Constitución del Estado de México lo considera un ente con personalidad jurídica y patrimonio propio, que ejerce jurisdicción en un determinado territorio, el cual es administrado por un ayuntamiento de elección popular directa.

El origen del municipio lo encontramos en las culturas de la antigüedad; no obstante ello, puede afirmarse que en Grecia y Roma surgen las bases de nuestra actual organización municipal, toda vez que ambos pueblos se preocuparon por atender la autonomía local, la igualdad civil y política de sus ciudadanos y la existencia de funcionarios encargados de administrar los servicios y proporcionar seguridad.

El Calpulli es el antecedente más remoto del municipio en nuestro país, era una especie de municipio rural primitivo, cuyos rasgos comunes se asemejan al municipio actual, pues contaba con una población asentada en una área territorial delimitada, una autoridad y un grupo de funcionarios encargados de cuidar el orden.

El régimen municipal español llega con los conquistadores a nuestro continente. El 22 de abril de 1519 es fundado en México, por Hernán Cortés, el primer municipio y cabildo en la Villa Rica de la Vera Cruz y, posteriormente, son establecidos los municipios de Tepeaca, Puebla, Coyoacán y el de la ciudad de México, rigiendo durante la época colonial las Ordenanzas Municipales de Carlos V, expedidas en 1523 y 1525.

Durante el despotismo ilustrado los municipios europeos tuvieron una centralización administrativa y fiscal absoluta. La revolución francesa y la guerra de independencia de los Estados Unidos de América dan fin a los regímenes absolutistas, quienes ceden su lugar a las democracias liberales, lo que hace renacer la vida municipal y le da una mayor relevancia a las comunas como el primer contacto entre el gobierno y el pueblo, constituyéndose en un importante antecedente en la actitud liberadora de lo cabildos coloniales, como es el caso del

**Ayuntamiento de la ciudad de México, el cual en el año de 1808 va a apelar a la soberanía popular para buscar la independencia de nuestro país.**

El Estado de México, como entidad territorial de la Federación mexicana aparece en la "Convocatoria para el Congreso Constituyente Mexicano", expedida el 17 de noviembre de 1821 por la Junta Provisional Gubernativa. Su integración formal se concreta en el Acta Constitutiva de la Federación del 3 de febrero de 1824. Desde su erección hasta nuestros días, han regido su vida autónoma cuatro Constituciones las de 1827, 1861, 1870 y 1917.

A partir de nuestra independencia los procesos político-electorales del Estado de México y demás entidades federativas, tuvieron como antecedente la Constitución Española de Cádiz. Para el proceso electoral y renovación de las autoridades de los ayuntamientos, el constituyente del Estado de México de la época de la erección de la entidad, diseñó en ausencia de partidos políticos, un sistema de electores de ayuntamientos, y con base en éste se llevaron al cabo las elecciones de alcalde o alcaldes, regidores y procurador síndico como autoridades del ayuntamiento. El prefecto y el subprefecto eran los responsables del nombramiento de los electores. Se nombraba un elector por cada 500 habitantes. Los ayuntamientos con un sólo alcalde se renovaban anualmente y en los que tenían dos e igual número de síndicos lo hacían por mitad cada año. Los municipios que contaban con más de 10,000 habitantes no procedía la reelección.

Durante gran parte del siglo pasado la vida municipal y la actividad de los ayuntamientos, quedo supeditada a los prefectos y subprefectos; sin embargo, el régimen de prefecturas llegó a su culminación restaurada la República, hacia 1868 se instaura la figura del jefe político, que sustituye a los prefectos y subprefectos, y se sitúa como autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno del Estado. La división administrativa de las entidades en partidos y de los distritos, hace que las autoridades de éstos interfieran en la organización administrativa de los ayuntamientos, la cual se encuentra encabezada por un alcalde o aicales, regidores y síndico, autoridades que eran electas anualmente.

La Constitución mexiquense de 1870 reflejo la centralización brutal de que fueron objeto los municipios de la época, pues la política porfirista era más administración y menos política. Los funcionarios municipales y conciliadores se elegían cada año, el 1º de diciembre del año anterior a su renovación. Para definir el número de las autoridades municipales se tomaba como base la magnitud de la población; se elegían funcionarios municipales y jueces conciliadores para todas las cabeceras de municipalidades y municipios, en congruencia con el criterio cuantitativo adoptado. Para ser funcionario municipal se establecieron requisitos muy similares a los de la Primera República Federal; es decir, prevaleció como requisito de elegibilidad la solvencia económica, como el ser propietarios de fincas,

comercios o industrias; en consecuencia quedaban descartados los jornaleros, eclesiásticos, militares y funcionarios de gobierno con nombramiento, así como los jueces. Se introdujeron las juntas de escrutinio para la elección de funcionarios municipales sustituyendo a los electores tradicionales, las cuales se integraban con nueve ciudadanos en el caso de las municipalidades y de cinco en los municipios.

Al entrar el presente siglo los municipios existieron sólo de nombre, ya que los ayuntamientos eran manejados por los gobernadores y los jefes políticos, mientras que los presidentes municipales carecían de autoridad, situación que se reflejó contundentemente en la Ley que promulgó Porfirio Díaz en 1903, la cual establecía, entre otras cosas que los prefectos políticos eran la primera autoridad política local, en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades; los prefectos eran los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estaban subordinados al gobernador del estado. La figura de los prefectos se hizo totalmente impopular y, sin lugar a dudas, fue una de las razones inmediatas de la revolución.

A partir de 1917 tanto a nivel federal como local nuestra legislación vigente contempla al municipio como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados y establece como principio fundamental el que el Ayuntamiento como órgano colegiado de gobierno sea de elección popular directa, sin que haya autoridad alguna intermediaria entre éste y el Gobierno del Estado.

Actualmente las reglas para el proceso electoral mexiquense se establecen en el Código Electoral del Estado de México, publicado en la Gaceta de Gobierno el 2 de marzo de 1996, el cual se encarga de reglamentar todas las reformas en materia electoral realizadas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México durante el Gobierno del Licenciado Emilio Chuayffet Chemor, así como de establecer las reglas para la realización del proceso electoral.

Los órganos competentes para la aplicación de sus disposiciones son el Instituto Electoral del Estado de México, el Tribunal Electoral y el Colegio Electoral en que se erige la Legislatura del Estado para la calificación de la elección de Gobernador, quedando a cargo de los partidos políticos y los ciudadanos la responsabilidad de la organización, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

El Consejo Electoral del Instituto Electoral del Estado de México, tiene el carácter de autónomo, sin facultades de intervención del Ejecutivo local. Su Presidente es electo por la Legislatura local a propuesta de una terna por parte del Ejecutivo. Cuenta con seis consejeros ciudadanos e igual número de representantes partidistas, con voz pero sin voto. El poder legislativo está representado en el mismo, por primera y segunda minoría.

La máxima autoridad jurisdiccional recae en el Tribunal Electoral del Estado de México, órgano público autónomo, competente para conocer y resolver los medios de impugnación en materia electoral en la entidad; también está facultado para imponer sanciones derivadas de la comisión de infracciones a la legislación electoral. Se integra con tres magistrados numerarios y dos supernumerarios, electos por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión correspondiente de la Legislatura, de catorce profesionales del derecho propuestos por el pleno del Tribunal Superior de Justicia.

El vigente Código Electoral del Estado de México modificó de manera substancial las reglas del juego político para garantizar a todos los actores políticos que los comicios locales de apeguen a la legalidad, independientemente del partido al que beneficie el voto popular. La ciudadanización de los organismos electorales, tanto distritales como municipales, implica una garantía de imparcialidad. La participación corresponsable de todos los actores políticos es indispensable para que las elecciones no sean impugnadas, es por ello que en la actual transición democrática del país es fundamental que se refuercen y consoliden los partidos como puentes entre la sociedad civil y la clase gobernante. La reforma política abre espacios y oportunidades para la composición plural, lo cual es el sustento para su real autonomía frente al Ejecutivo y dignifica la función del legislador.

Un importante avance en esta materia en nuestra entidad, es el derecho de los partidos políticos de formar coaliciones para las elecciones de Gobernador del Estado, de diputados por el principio de mayoría relativa y de diputados por el principio de representación proporcional, así como para las elecciones de miembros de los ayuntamientos, quienes para hacerlo deberán presentar una plataforma común.

No obstante lo anterior, aún nos falta camino por recorrer en materia electoral, como ejemplo de ello debemos decir que debe modificarse la legislación a efecto de impedir cualquier tipo de intervención por parte del ejecutivo estatal en el proceso de elección del Presidente del Consejo Electoral del Instituto Electoral del Estado de México; asimismo, deberá ser integrado el Tribunal Electoral al Poder Judicial del Estado, además de que como ya señalamos se requiere de una participación corresponsable de todos los actores políticos.

No vacilamos al afirmar que nos falta mucho por hacer; sin embargo, sería absurdo no darle el peso coyuntural que tiene la actual reforma política mexicana, como un esfuerzo concreto dentro de la gran tarea de reconstrucción político-económica de nuestra entidad, toda vez que representa un avance legislativo en la materia en nuestro país para perfeccionar nuestra democracia, ya que incluso se adelanta en algunos tópicos a la reforma política federal y del

Distrito Federal, entre los que podemos mencionar la introducción del referéndum constitucional y legislativo, así como la iniciativa popular.

Es necesario hacer efectivo el federalismo mexicano, a efecto de descentralizar la vida política nacional para reconocerles a las entidades federativas y a los municipios facultades que les corresponden por derecho propio y, con las cuales podrán afrontar con mayor eficiencia y oportunidad los problemas que aquejan a las comunidades locales, mismos que sólo se podrán resolver con una mayor participación de la población en la toma de decisiones de gobierno; bien sea, como es el caso de la actual reforma política municipal, a través de una composición más plural de los ayuntamientos en donde se encuentren representadas todas las corrientes políticas que conforman el espectro social; o bien, mediante la instrumentación de mecanismos de participación directa de la comunidad en la toma de decisiones fundamentales para la vida propia de los municipios, como es el caso de los procedimientos de democracia semidirecta tales como la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum.

Por lo anterior, nuestra propuesta consiste en reformar la vigente Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en primer lugar, por que es urgente y necesario actualizarla con las reformas a la Constitución y al Código Electoral mexiquenses, y en segundo, para que sea obligatorio para los municipios de la entidad, el establecer dentro de sus bandos municipales la iniciativa popular y el referéndum, a efecto de que sean sometidas a la comunidad las disposiciones del propio Bando y demás reglamentos que rigen su vida, con excepción de las de carácter fiscal o financiero. Esto último debido a que podría inmovilizarse la actividad administrativa de los municipios.

## BIBLIOGRAFÍA.

1. Aguilar Narváez, L. Manuel, "Desarrollo de la Comunidad y Vida Municipal", en: SEGOB, Democratización integral: Reforma Municipal, Memoria, t XVI, México, 1983.
2. Alanís Boyzo, Rodolfo, La evolución del municipio en el Estado de México a través de sus Leyes Orgánicas. Consideraciones históricas.
3. Alcalá Aguilar, J. Luis, "Desconcentración del Ayuntamiento y Organización de Agencias y Delegaciones.", en SEGOB, Democratización Integral, Reforma Municipal, Memoria, t. XV, México, 1983.
4. Archivo General del Poder Ejecutivo del Estado de México, Unidad: Archivo Histórico. Inventario de decretos de erecciones de municipios del Estado de México.
5. Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 6ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1992.
6. Calcáneo Arboleña, Elvira, Análisis del Municipio, en SEGOB, Democratización Integral, Memoria, t. XV, México, 1983.
7. Castorena, Jesús, El Problema Municipal Mexicano, BANOBRAS, México, 1982.
8. Centro Nacional de Estudios Municipales, El Municipio Mexicano, Secretaría de Gobernación, Primera Edición, México 1985, pág. 87.
9. Del Castillo Velasco, José María. Colección de Bandos, Disposiciones de Policía y Reglamentos Municipales de Administración del Distrito Federal.
10. De Coulanges, Fustel, La Ciudad Antigua, citado por Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal, Editorial Porrúa, S.A., 3ª Edición, México 1985.
11. De la Garza, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México 1989.
12. De la Garza, Sergio Francisco, El Municipio, Historia, Naturaleza y Gobierno, Editorial JUS, México 1947.
13. Díaz del Castillo, Bernal, Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España, Editorial Porrúa, S.A., Capítulo XLII, México 1991.
14. Escude Bartolí, "Los Municipios de España, citado por: Campos Ochoa, Moisés, El Municipio, su evolución institucional, BANOBRAS, México, 1981.
15. Ezeta, Luis de, Manual de Alcalde y Jueces de Paz.
16. Gerardo Venegas, Rubén, Régimen Constitucional de los Municipios y Examen del Juicio Político a los Ayuntamientos y sus Miembros, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México 1986.
17. Gomorra González, E. del Carmen, "La participación ciudadana: medio de democratización integral: Reforma Municipal, Memoria, t. IX, México, 1983.
18. Henri Berr, Prólogo a la ciudad Griega de G. Glotz, La Evolución de la Humanidad, T. XV, De. UTEHA, México 1957.
19. Instituto de Investigaciones Bibliográficas, La Revolución Mexicana a través de sus Documentos, UNAM, México 1987.

20. Jiménez Moreno, Wigberto y otros, Historia de México, Editorial Porrúa, S.A., México 1975.
  21. Martínez Carrasquedo, Otto, Vocabulario Municipal Básico, De. Funda Común, México, 1987.
  22. Marx, Carl y Federico Engels, Manifiesto del Partido Comunista, Ediciones de Lenguas Extranjeras, Moscú, tomo I.
  23. McGowan, Gerald L. El Distrito Federal de dos leguas.
  24. Messmacher, Miguel, La Ciudad de México; Pasado, Presente y Futuro, Departamento del Distrito Federal, México 1979.
  25. Memoria de Gobierno, del C. Lorenzo de Zavala, Gobernador Constitucional del Estado de México. Imprenta del Gobierno del Estado Libre de México, a cargo de Juan Matute y González, México 20 de marzo de 1829.
  26. Mora, José María Luis. Obras completas. Págs. 79-89 y: Leyes y Decretos del Estado de México. Congreso del Estado de México, Vol. I.
  27. Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1990.
  28. Moreno Espinoza, Roberto y otros, Origen y Evolución del Municipio en el Estado de México, Gobierno del Estado de México, Toluca Estado de México, 1992.
  29. Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal, Ed. Porrúa, México, 1968.
  30. Ochoa Campos, Moisés. El Municipio, su Evolución Institucional. Publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de BANOBRAS. México 1981.
  31. Rodríguez de San Miguel, Juan. Manual de providencias económico políticas para uso de los habitantes del Distrito Federal.
  32. Romero Quiroz, Javier, El Estado de México. Marcos Históricos y Geográficos.
  33. Salazar Medina, Julian y otros. Desarrollo, Administración y Planeación Municipal, Toluca, Estado de México. Universidad Nacional Autónoma del Estado de México. Universidad Autónoma Metropolitana, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1990.
  34. Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, Editorial Porrúa, S.A., México 1988.
  35. Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Manuel Porrúa, S.A., 4ª Edición, Tomo I, México 1968.
  36. Valenzuela Ávila, Oscar, Aspectos del Derecho Constitucional sobre el Municipio, Editado por el X Ayuntamiento de Mexicali, México 1989.
  37. Salazar Medina, Julian y otros. Desarrollo, Administración y Planeación Municipal, Toluca, Estado de México. Universidad Nacional Autónoma del Estado de México. Universidad Autónoma Metropolitana, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1990.
- DICCIONARIOS
1. Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Decimonovena Edición, Editorial Espasa Calpe, S.A. Madrid 1970.

2. El Pequeño Larousse Ilustrado, por Ramón García-Pelayo y Gross, Decimonovena Edición, Ediciones Larousse, S.A. de C.V., México, 1995.

#### LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Impresa en los Talleres de la Cámara de Diputados, México, 1996.
- Constitución Política del Estado de México, Periódico Oficial de fecha 8 de noviembre de 1917. Legislación Pública Estatal, Estado de México.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Gobierno del Estado de México, Marzo de 1995.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 1861.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Gobierno del Estado de México, 1995.
- Ley Orgánica Municipal, Decreto N° 116 de la Legislatura del Estado, Gaceta de Gobierno, Tomo VIII, Toluca de Lerdo, 17 de septiembre de 1919.
- Ramo de Bandos, Archivo Histórico Municipal de Toluca.
- Colección de Leyes y Decretos del Estado de México, Congreso del Estado de México, Vol. 1.
- Del Castillo Velasco, José María, Colección de Bandos.